77024

DASAR-DASAR ILMU POLITIK

PROF. MIRIAM BUDIARDJO

PENERBIT PT GRAMEDIA PUSTAKA UTAMA, JAKARTA

DASAR-DASAR
ILMU POLITIK

Prof. Miriam Budiardjo
Guru Besar dalam Ilmu Politik
Fakultas Ilmu Sosial & Ilmu Politik
Universitas Indonesia

Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama
Jakarta, 2001

DASAR-DASAR ILMU POLITIK
oleh Prof. Miriam Budiardjo
GM 207 77.024
Hak cipta dilindungi oleh undang-undang
All rights reserved
Disain sampul dan ilustrasi oleh Setyo Sudiarto
Diterbitkan pertama kali oleh
Penerbit PT DIAN RAKYAT, Jakarta, 1972
Diterbitkan oleh
Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama,
anggota IKAPI, Jakarta, Februari 1977

Cetakan ketujuh belas: November 1996
Cetakan kedelapan belas: Oktober 1997
Cetakan kesembilan belas: November 1998
Cetakan keduapuluh: September 1999
Cetakan keduapuluh satu: Juni 2000
Cetakan keduapuluh dua: Oktober 2001

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau
seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari Penerbit.

Dicetak oleh Percetakan PT SUN, Jakarta
Isi di luar tanggung jawab percetakan

DAFTAR ISI

Kata pengantar Direktur Pendidikan Tinggi Departemen P. dan K. pada cetakan pertama XI
Kata pengantar Dekan Fakultas Ilmu-ilmu Sosial Universitas Indonesia pada cetakan pertama XII
Prakata pada cetakan pertama XIV
Prakata pada cetakan kedua XVI

I. SIFAT DAN ARTI ILMU POLITIK

Perkembangan Ilmu Politik 1
Ilmu Politik Sebagai Ilmu Pengetahuan 3
Definisi-definisi Ilmu Politik 8
Bidang-bidang Ilmu Politik 14

II. HUBUNGAN ILMU POLITIK DENGAN ILMU PENGETAHUAN LAINNYA 17

Sejarah 17
Filsafat 18
Hubungan Ilmu Politik dengan Ilmu-ilmu Sosial lainnya 19
Sosiologi 20
Anthropologi 21
Ilmu Ekonomi 23
Psykhologi Sosial 24
Ilmu Bumi 25
Ilmu Hukum 26

III. KONSEP-KONSEP POLITIK 30

Teori Politik 30
Masyarakat 32
Kekuasaan 35
Negara 38

Definisi mengenai Negara 39
Sifat-sifat Negara 40
Unsur-unsur Negara 41
Tujuan dan Fungsi Negara 45
Istilah Negara dan Istilah Sistim Politik 46

IV. DEMOKRASI 50

Beberapa Konsep Mengenai Demokrasi 50
Demokrasi Konstitusionil 52
Sejarah Perkembangan 53
Demokrasi Konstitusionil dalam Abad ke19: Negara Hukum Klasik 56
Demokrasi Konstitusionil dalam Abad ke-20: Rule of Law yang dinamis 59
Perkembangan Demokrasi di Asia : Pakistan dan Indonesia 64
  Pakistan 66
  Indonesia 69
Beberapa Perumusan mengenai Demokrasi Pancasila 73

V KOMUNISME DAN ISTILAH DEMOKRASI DALAM TERMINOLOGI KOMUNIS 77

Ajaran Karl Marx 77
Perkembangan Marxisme-Leninisme di Uni Soviet 83
Pandangan mengenai Negara dan Demokrasi 85
Demokrasi Rakyat 89
Demokrasi Nasional (national democratic state) 91
Kritik terhadap Komunisme 93

VI. UNDANG-UNDANG DASAR 95

Sifat dan Fungsi Undang-Undang Dasar 96
Ciri-ciri Undang-Undang Dasar 101
Undang-Undang Dasar dan Konvensi 102
Pergantian Undang-Undang Dasar 104
Perubahan Undang-Undang Dasar 105
Supremasi Undang-Undang Dasar 105
Konstitusi Tertulis dan Konstitusi Tak Tertulis (written and unwritten Constitution) 107

Undang-Undang Dasar yang fleksibel dan Undang-Undang Dasar yang kaku 113
Undang-Undang Dasar Indonesia 115

VII.HAK-HAK AZASI MANUSIA 120

Sejarah Perkembangan 120
Hak-hak Azasi di Indonesia 127
Hak atas Kebebasan untuk mengeluarkan Pendapat 129
Hak atas Kedudukan yang sama di dalam Hukum 130
Hak atas Kebebasan Berkumpul 131
Hak atas Kebebasan Beragama 132
Hak atas Penghidupan yang Layak 133
Hak atas Kebebasan Berserikat 134
Hak atas Pengajaran 136

VIII.FEDERALISME : PEMBAGIAN KEKUASAAN MENURUT TINGKAT 138

Perbandingan Konfederasi, Negara Kesatuan, Negara Federal 138
  Konfederasi 139
  Negara Kesatuan 140
  Negara Federal 141
Beberapa Contoh Integrasi dalam Sejarah 145
Beberapa Macam Negara Federal 146

IX. TRIAS POLITICA : PEMBAGIAN KEKUASAAN MENURUT FUNGSI 151

Perkembangan Konsep Trias Politica: Pemisahan Kekuasaan menjadi Pembagian Kekuasaan 151
Trias Politica di Indonesia 156

X. PARTAI-PARTAI POLITIK 159

Definisi Partai Politik 160
Fungsi Partai Politik 163
Klasifikasi Partai 166
Partai Politik di Indonesia 171

XI. BADAN LEGISLATIF 173

Susunan Badan Legislatif 174
Masalah Perwakilan 175

- Sistim-sistim Pemilihan 177
- Sistim Satu-Majelis dan Sistim Dua-Majelis 180
- Fungsi Badan Legislatif 182
- Peranan Badan Legislatif di Bidang Pendidikan Politik 186
- Badan Legislatif di Negara-negara Komunis 186
- Badan Legislatif di Indonesia 189
  - Volksraad : 1918 - 1942 189
  - Komite Nasional Indonesia : 1945 - 1949 190
  - Badan Legislatif Republik Indonesia Serikat : 1949 - 1950 190
  - Dewan Perwakilan Rakyat Sementara : 1950 - 1956 190
  - Dewan Perwakilan Rakyat (Hasil Pemilihan Umum 1955): 1956-1959 191
  - Dewan Perwakilan Rakyat Pemilihan Umum Berlandaskan UUD 1945 (DPR peralihan : 1959 - 1960 191
  - Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong Demokrasi Terpimpin : 1960 - 1966 193
  - Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong Demokrasi Pancasila : 1966 - 1971 197
  - Dewan Perwakilan Rakyat (Hasil Pemilihan Umum 1971) : 1971 - 198
- Majelis Permusyawaratan Rakyat 199
  - Fungsi Majelis Permusyawaratan Rakyat 200
  - Keanggotaan dan Pimpinan Majelis 200
  - Sidang-sidang Majelis 201
  - Cara Pengambilan Keputusan dan Putusan-putusan Majelis 201
  - Sejarah Perkembangan Majelis Permusyawaratan Rakyat 201
- Pemilihan Umum di Indonesia Tahun 1955 - 1971 205

XII.BADAN EKSEKUTIF 208

- Wewenang Badan Eksekutif 209
- Beberapa Macam Badan Eksekutif 210
  - 1. Sistim Parlementer 212
  - 2. Sistim Presidensiil 216
- Badan Eksekutif di Negara-negara Komunis 217
- Badan Eksekutif di Indonesia 220

XIII. BADAN YUDIKATIF 222

- Badan Yudikatif dalam Negara-negara Demokratis

Sistim Common Law dan Sistim Civil Law (Hukum Perdata Umum)
Badan Yudikatif di Negara-negara Komunis 225
Badan Yudikatif dan Judicial Review 226
Kebebasan Badan Yudikatif 227
Kekuasaan Badan Yudikatif di Indonesia 228

Kepustakaan Terpilih 233

Indeks 239

KATA PENGANTAR
DIREKTUR PENDIDIKAN TINGGI
DEPARTEMEN P. dan K.
PADA CETAKAN PERTAMA

Dalam rangka peningkatan mutu pendidikan tinggi di Indonesia, berbagai usaha telah dilaksanakan dan akan dilanjutkan dalam tahun-tahun yang akan datang, yang meliputi pembinaan keorganisasian, pembinaan kurikulum, pembinaan personil, pembinaan materiil dan pembinaan penelitian serta pengabdian masyarakat.

Salah satu usaha dalam rangka pembinaan materiil adalah program pembinaan buku dan kepustakaan, yang meliputi terjemahan, saduran dan tulisan asli.

Berbagai buku kini sedang diterjemahkan dari bahasa-bahasa asing ke dalam bahasa Indonesia sehingga para mahasiswa maupun masyarakat umum akan memahami secara langsung isi dari buku-buku yang aslinya ditulis dalam bahasa-bahasa asing.

Tulisan-tulisan asli merupakan saham yang paling penting dalam rangka pembinaan buku dan kepustakaan ini, berhubung dengan sifatnya yang dapat menanggapi berbagai keadaan dalam masyarakat di negara penulis secara langsung.

Berbagai aspek kebutuhan masyarakat, sebagai hasil dari observasi yang cermat, dapat memperoleh tinjauan yang saksama.

Dalam hubungan inilah, kami menyambut dengan gembira usaha Ibu Miriam Budiardjo M.A., yang telah menyiapkan buku ilmu politik ini, setelah meneliti betapa buku semacam ini amat diperlukan oleh para mahasiswa dan masyarakat umum.

Pengalaman beliau selama bertahun-tahun mengajar, telah dapat memberikan suatu keyakinan yang mantap akan keperluan yang mendesak itu.

Buku ini dapat memberikan sumbangannya yang berharga kepada perkembangan ilmu-ilmu sosial di Indonesia, yang kini secara berangsur-angsur memperoleh perhatian yang wajar.

Jakarta, Januari 1972

Koesnadi Hardjosoemantri, S.H.

KATA PENGANTAR DEKAN FAKULTAS ILMU-ILMU SOSIAL UNIVERSITAS INDONESIA PADA CETAKAN PERTAMA

Ilmu-ilmu sosial, yang mencakup ilmu politik, dalam waktu sesudah Perang Dunia II mengalami kemajuan yang pesat di seluruh dunia. Baik masyarakat-masyarakat yang kehidupan ekonominya sudah mencapai tingkat yang tinggi, maupun masyarakat yang harus mulai mengembangkan kehidupan materiilnya, sama-sama merasa perlunya akan ilmu-ilmu sosial, meskipun masing-masing memerlukannya untuk keperluan yang berbeda. Masyarakat yang sudah kaya, memerlukan ilmu-ilmu sosial karena mengalami kekosongan hidup rokhani, sedang masyarakat-masyarakat yang masih serba kekurangan memerlukannya untuk mempercepat jalannya pembangunan ekonomi.

Di samping ikut memenuhi keperluan tersebut maka ilmu politik di dalam masyarakat yang sedang membangun negara merdeka baru mempunyai peranan yang khas. Masyarakat-masyarakat yang demikian itu ingin membentuk suatu negara nasional yang diatur dan dikuasai oleh para pribumi sendiri; namun agar tidak ketinggalan jaman mereka meniru membentuk lembaga-lembaga politik yang ada di dalam masyarakat-masyarakat lain yang sudah lama memilikinya.

Demokrasi, sosialisme, partai politik, parlemen, undang-undang dasar, semuanya dibentuk atas contoh yang ada di dalam masyarakat lain tanpa memberi cukup waktu dan pengalaman kepada diri sendiri untuk mempelajari dan kemudian menyesuaikannya pada keadaan di dalam masyarakatnya sendiri.

Sudah barang tentu terjadi banyak kekecewaan, kebingungan, ketegangan, dan ada kalanya kekacauan yang merugikan kepentingan umum. Mengingat pengalaman di Indonesia yang demikian ini, sudah sewajarnya kita menghargai setiap usaha yang dapat menjelaskan dan menyebarluaskan pengertian-pengertian politik dengan cara yang sistematis dan obyektif. Oleh karena itu kami mendukung sekuatnya usaha Ibu Miriam Budiardjo M.A. untuk menulis suatu text book ilmu politik dalam bahasa Indonesia. Meskipun text book ini terutama dimaksudkan sebagai penuntun kuliah kepada para mahasiswa di universitas, namun kami yakin buku ini berguna pula bagi mereka di luar universitas yang masih menambah pengetahuannya.

Bagi para mahasiswa text book dalam bahasa Indonesia yang banyak mengambil bahan-bahan dari kehidupan politik di Indonesia amat berguna oleh karena pada umumnya text book ilmu politik ditulis oleh sarjana asing dalam bahasa asing dan bahannya diambil dari sumber-sumber asing pula. Pada dasarnya setiap karangan ilmiah dalam bahasa Indonesia oleh seorang sarjana Indonesia merupakan sumbangan yang besar dalam perkembangan ilmu pengetahuan di dalam masyarakat Indonesia.

Sebagai dekan Fakultas Ilmu-Ilmu Sosial, Universitas Indonesia, kami menyongsong buku Ibu Miriam Budiardjo M.A. dengan rasa gembira. Semoga text book ini disusul dengan text book berbahasa Indonesia dalam cabang-cabang lain dari ilmu-ilmu sosial yang belum mempunyai text book yang bermutu dalam bahasa kita.

Jakarta, Januari 1972

Prof. Dr. Selo Soemardjan

PRAKATA
PADA CETAKAN PERTAMA

Buku ini merupakan hasil perkuliahan selama hampir sepuluh tahun, yaitu selama berdirinya Fakultas Ilmu-Ilmu Sosial (mula-mula sebagai Bagian dari Fakultas Hukum dan Ilmu Pengetahuan Kemasyarakatan, dan mulai tahun 1968 sebagai Fakultas tersendiri) di dalam lingkungan Universitas Indonesia. Naskah pertama yang berupa stensilan dibagikan kepada mahasiswa pada tahun 1966, akan tetapi baru sekarang dapat diterbitkan sebagai buku. Kelambatan ini disebabkan karena selama beberapa tahun lamanya pekerjaan administratif (sebagai Pembantu Dekan Bidang Akademis/Sekretaris Fakultas Ilmu-Ilmu Sosial merangkap Ketua Jurusan Ilmu Politik) dan aktivitas di bidang perkuliahan di luar Universitas Indonesia (antara lain di Seskoal, Seskoad, Lemhannas) telah memaksa kami untuk menunda penyelesaian buku ini. Sekalipun kami menyesal adanya hambatan-hambatan ini, akan tetapi keuntungannya ialah bahwa dengan demikian kami telah memperoleh kesempatan untuk setiap tahun memperbaiki dan memperlengkap naskah aslinya.

Mula-mula buku ini dimaksud sebagai kumpulan kuliah khusus untuk mahasiswa Tingkat Persiapan dari Fakultas Ilmu-Ilmu Sosial di Indonesia. Akan tetapi terdorong oleh diskusi-diskusi dan pertanyaan-pertanyaan yang diajukan kepada kami dalam bermacam-macam ceramah yang kami berikan, timbullah pikiran bahwa alangkah baiknya jika buku ini menjadi lebih luas ruang-lingkupnya sehingga juga bermanfaat bagi masyarakat umum. Maka dengan demikian buku Dasar-Dasar Ilmu Politik ini disusun sedemikian rupa sehingga moga-moga akan bermanfaat tidak hanya bagi mahasiswa, tetapi juga bagi semua mereka yang menaruh perhatian pada soal-soal politik.

Dalam penulisan buku ini diutamakan uraian yang jelas. Dirasa perlu agar konsep-konsep dan pengertian-pengertian dibahas dengan perkataan yang mudah dimengerti daripada memberatkan pembaca dengan pendapat dari bermacam-macam sarjana yang mungkin malahan mengaburkan pengertian yang akan dijelaskan itu. Diharapkan bahwa dengan cara demikian timbulnya kekacauan dalam pikiran si pembaca dapat dihindarkan dan penyalahgunaan istilah-istilah dapat dicegah. Akan tetapi kami sadari pula bahwa karenanya pembahasan menjadi agak formil serta kurang menonjolkan aspek-aspek dinamisnya.

Oleh para teman sejawat mungkin akan dirasakan juga bahwa teori-teori politik yang paling baru agak kurang dibahas. Dalam hal ini kami terpengaruh oleh kenyataan bahwa masyarakat Indonesia pada dewasa ini masih sangat terpengaruh oleh bahasan secara hukum tata-negara Belanda. Hal ini disebabkan karena masih sedikit jumlahnya sarjana ilmu politik, dan kebanyakan orang yang aktif berpolitik atau membahas persoalan politik, bahkan dosen Pengantar Ilmu Politik sekalipun, merupakan sarjana hukum. Maka dari itu dirasa lebih bijaksana untuk mengadakan pembahasan yang tidak terlalu menyimpang dari alam fikiran konvensionil yang berlaku, agar tidak membebankan mahasiswa dengan pengetahuan yang tidak mampu dia hubungkan dengan konsep-konsep yang lazim dianut dalam masyarakat di mana dia berada.

Buku ini dibagi dalam dua bagian. Dalam bagian pertama dijelaskan bermacam-macam konsep-konsep politik termasuk ideologi. dalam bagian kedua dibahas bermacam-macam lembaga dan institut. Pembahasan bersifat umum, dalam arti menyoroti gejala di negara Barat (baik yang demokratis, maupun yang komunis), maupun gejala-gejala di beberapa negara Asia (baik yang demokratis, maupun yang komunis). Bahasan yang umum ini selalu dihubungkan dengan keadaan di Indonesia, sehingga pembaca mendapat kesempatan untuk melihat Indonesia serta usahanya untuk mencapai suatu sistim politik yang paling cocok, dalam rangka yang lebih luas.

Akhirnya kami ingin mengucapkan terima kasih kepada mereka yang telah membantu kami sehingga naskah ini dapat terbit dalam bentuk sekarang ini. Secara khusus kami ingin menyebut Prof. Dr. Carl Cerny dari Georgetown University yang telah banyak membantu kami dalam masa yang lampau, dan kepada Prof. G.J. Resink S.H., dari Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, yang telah membaca seluruh naskah dan memberi saran-saran yang sangat bermanfaat. Juga kami ingin mengucapkan terima kasih kepada dua rekan kami Nadjib Issom S.H. dan Drs. Juwono Sudarsono M.A. Selanjutnya kami ingin menyebut jasa-jasa mereka yang pernah atau masih menjadi asisten dalam mata kuliah Pengantar Ilmu Politik, antara lain Utama Sumintapura S.H., Widjanarko S.H., Susiswo S.H., Drs. Arbi Sanit, Amir Santoso dan Drs. Abdul Muthalib. Dan akhirnya kami ucapkan terima kasih kepada suami kami yang telah mengikuti semua seluk-beluk penulisan naskah ini dengan penuh pengertian dan kesabaran.

Miriam Budiadjo

Jakarta, 1 Agustus 1971

PRAKATA PADA CETAKAN KEDUA

Untuk penerbitan cetakan kedua Dasar-Dasar Ilmu Politik ini kami berusaha untuk sedapat mungkin memperbaiki dan memperlengkap naskah aslinya. Moga-moga perubahan ini akan meningkatkan kegunaan buku ini.

Pada kesempatan ini kami ingin mengucapkan terima kasih kepada Ny. Yo Artisah Bunandir untuk ketekunannya dalam mengetik seluruh naskah edisi pertama serta kedua ini.

Miriam Budiardjo

Jakarta, 1 November 1976

PRAKATA PADA CETAKAN KETIGA

Edisi ketiga ini diterbitkan tanpa perobahan apa-apa. Sekalipun saya sebenarnya ingin memasukkan materi tambahan, akan tetapi karena terdesak waktu, hal ini tidak dapat dilaksanakan.

Dalam pada itu saya tetap terbuka untuk menerima kritik dan saran dari khalayak ramai. Tanggapan semacam ini akan membantu saya memperbaiki edisi yang akan datang.

Miriam Budiardjo

Jakarta, 11 Mei 1978

BAB I

SIFAT DAN ARTI ILMU POLITIK

Perkembangan Ilmu Politik

Apabila ilmu politik dipandang semata-mata sebagai salah satu cabang dari ilmu-ilmu sosial yang memiliki dasar, rangka, fokus dan ruang-lingkup yang sudah jelas, maka dapat dikatakan bahwa ilmu politik masih muda usianya, karena baru lahir pada akhir abad ke-19. Pada tahap itu ilmu politik berkembang secara pesat berdampingan dengan cabang-cabang ilmu sosial lainnya, seperti sosiologi, anthropologi, dan psykhologi, dan dalam perkembangan ini mereka saling mempengaruhi.

Akan tetapi, apabila ilmu politik ditinjau dalam rangka yang lebih luas, yaitu sebagai pembahasan secara rasionil dari berbagai-bagai aspek negara dan kehidupan politik, maka ilmu politik dapat dikatakan jauh lebih tua umurnya; malahan ia sering dinamakan "ilmu sosial yang tertua" di dunia. Pada taraf perkembangan itu ilmu politik banyak bersandar pada sejarah dan filsafat.

Di Yunani Kuno misalnya, pemikiran mengenai negara sudah dimulai pada tahun 450 s.M., seperti terbukti dalam karya-karya ahli sejarah seperti Herodotus, atau filsuf-filsuf seperti Plato, Aristoteles, dan sebagainya. Di Asia ada beberapa pusat kebudayaan, antara lain India dan Cina, yang telah mewariskan tulisan-tulisan politik yang bermutu. Tulisan-tulisan dari India terkumpul antara lain dalam kesusasteraan Dharmasastra dan Arthasastra yang berasal dari masa kira-kira 500 s.M. Di antara filsuf Cina yang terkenal ialah Confucius atau K'ung Fu Tzu (± 500 s.M.), Mencius (± 350 s.M.) dan mazhab Legalists (antara lain Shang Yang ± 350 s.M.).

Di Indonesia kita mendapati beberapa karya tulisan yang membahas masalah sejarah dan kenegaraan, seperti misalnya Negarakertagama yang ditulis pada masa Majapahit sekitar abad ke-13 dan ke-15 M. dan Babad Tanah Jawi. Sayanglah bahwa di negara-negara Asia tersebut kesusasteraan yang mencakup bahasan politik mulai akhir abad ke-19 telah mengalami kemunduran karena terdesak oleh pemikiran Barat yang dibawa oleh negara-negara seperti Inggris, Jerman, Amerika Serikat dan Belanda dalam rangka imperialisme.

Di negara-negara benua Eropa seperti Jerman, Austria dan Perancis, bahasan mengenai politik dalam abad ke-18 dan ke-19 banyak dipengaruhi oleh ilmu hukum dan karena itu fokus perhatiannya adalah negara semata-mata. Bahasan mengenai negara termasuk kurikulum Fakultas Hukum sebagai matakuliah Ilmu Negara (Staatslehre). Di Inggris permasalahan politik dianggap termasuk filsafat, terutama moral philosophy, dan bahasannya dianggap tidak dapat dilepaskan dari sejarah. Akan tetapi dengan didirikannya Ecole Libre des Sciences Politiques di Paris (1870) dan London School of Economics and Political Science (1895) ilmu politik untuk pertama kali dalam negara-negara tersebut dianggap sebagai disiplin tersendiri yang patut mendapat tempat dalam kurikulum perguruan tinggi. Namun demikian, pengaruh dari ilmu hukum, filsafat dan sejarah sampai Perang Dunia II masih tetap terasa.

Perkembangan yang berbeda terjadi di Amerika Serikat. Mula-mula tekanan yuridis seperti yang terdapat di Eropa mempengaruhi bahasan masalah politik, akan tetapi lama-lama timbul hasrat yang kuat untuk membebaskan diri dari tekanan yuridis itu dan lebih mendasarkan diri atas pengumpulan data empiris. Kebetulan perkembangan selanjutnya bersamaan waktunya dengan perkembangan sosiologi dan psykhologi, sehingga kedua cabang ilmu sosial ini banyak mempengaruhi metodologi dan terminologi ilmu politik. Pada tahun 1858 seorang sarjana kelahiran Jerman, Francis Lieber, diangkat sebagai guru-besar dalam sejarah dan ilmu politik di Columbia College, dan kejadian ini di Amerika dianggap sebagai pengakuan pertama terhadap ilmu politik sebagai ilmu tersendiri. Perkembangan selanjutnya berjalan secara cepat, yang dapat dilihat juga dari didirikannya American Political Science Association (APSA) pada tahun 1904.

Sesudah Perang Dunia II perkembangan ilmu politik semakin pesat. Di Negeri Belanda, di mana sampai waktu itu penelitian mengenai negara dimonopoli oleh Fakultas Hukum, didirikan Faculteit der Sociale en Politieke Wetenschappen (sekarang namanya Faculteit der Sociale Wetenschappen) pada tahun 1947 di Amsterdam. Di Indonesia pun didirikan fakultas-fakultas yang serupa, yang dinamakan Fakultas Sosial dan Politik (seperti pada Universitas Gajah Mada, Yogyakarta) atau Fakultas Ilmu-ilmu

Sosial (seperti pada Universitas Indonesia, Jakarta) di mana Ilmu Politik merupakan Departemen tersendiri. Akan tetapi, oleh karena pendidikan tinggi ilmu hukum sangat maju, tidaklah mengherankan apabila pada permulaan perkembangannya, ilmu politik di Indonesia terpengaruh secara kuat oleh ilmu itu. Akan tetapi dewasa ini konsep-konsep ilmu politik yang baru berangsur-angsur mulai dikenal.

Sementara itu perkembangan ilmu politik di negara-negara Eropa Timur memperlihatkan bahwa pendekatan tradisionil dari segi sejarah, filsafat dan yuridis masih digunakan hingga dewasa ini.

Pesatnya perkembangan ilmu politik sesudah Perang Dunia II tersebut juga disebabkan karena mendapat dorongan kuat dari beberapa badan internasional, terutama UNESCO. Terdorong oleh tidak adanya keseragaman dalam terminologi dan metodologi dalam Ilmu Politik, UNESCO dalam tahun 1948 menyelenggarakan suatu survey mengenai kedudukan ilmu politik dalam kira-kira 30 negara. Proyek ini, yang dipimpin oleh W. Ebenstein dari Princeton University Amerika Serikat, kemudian dibahas oleh beberapa ahli dalam suatu pertemuan di Paris dan menghasilkan buku *Contemporary Political Science* (1948). Sebagai tindak-lanjutnya UNESCO bersama International Political Science Association (IPSA) yang didirikan pada tahun 1949, menyelenggarakan suatu penelitian secara mendalam yang mencakup kira-kira 10 negara, di antaranya negara-negara Barat besar, di samping India, Mexico dan Polandia. Pada tahun 1952 laporan-laporan ini dibahas dalam suatu konferensi di Cambridge, Inggris, dan hasilnya disusun oleh W.A. Robson dari London School of Economics and Political Science dalam buku *The University Teaching of Social Sciences: Political Science.* Buku ini merupakan bagian dari suatu rangkaian penerbitan UNESCO mengenai pengajaran beberapa ilmu sosial (termasuk ekonomi, anthropologi budaya dan kriminologi) di perguruan tinggi. Kedua karya ini merupakan usaha internasional untuk membina perkembangan ilmu politik dan mempertemukan pandangan yang berbeda-beda.

Ilmu Politik sebagai Ilmu Pengetahuan

Adakalanya dipersoalkan apakah ilmu politik merupakan suatu ilmu pengetahuan atau tidak, dan disangsikan apakah ilmu politik memenuhi syarat sebagai ilmu pengetahuan. Soal ini menimbulkan pertanyaan: apakah yang dinamakan ilmu pengetahuan itu?

Umumnya dan terutama dalam ilmu-ilmu eksakta dianggap bahwa ilmu pengetahuan disusun dan diatur sekitar hukum-hukum umum yang telah dibuktikan kebenarannya secara empiris (berdasarkan pengalaman). Menemukan hukum-hukum ilmiah inilah yang merupakan tujuan dari penelitian ilmiah.

Kalau definisi yang tersebut di atas dipakai sebagai patokan, maka ilmu politik serta ilmu-ilmu sosial lainnya tidak atau belum memenuhi syarat, oleh karena sampai sekarang belum menemukan hukum-hukum ilmiah itu. Mengapa demikian? Oleh karena obyek yang diteliti adalah manusia, dan manusia adalah mahluk yang kreatif, yang selalu menemukan akal baru yang belum pernah diramalkan dan malahan tidak dapat diramalkan. Lagipula tingkah-laku manusia itu tidak selalu berdasarkan pertimbangan-pertimbangan rasionil dan logis, sehingga mempersukar usaha untuk mengadakan perhitungan serta proyeksi untuk masa depan.

Oleh karena itu para sarjana ilmu sosial pada mulanya cenderung untuk mengemukakan definisi yang lebih umum sifatnya seperti yang terlihat pada pertemuan-pertemuan sarjana-sarjana ilmu politik yang diadakan di Paris pada tahun 1948. Mereka berpendapat bahwa ilmu pengetahuan adalah "keseluruhan dari pengetahuan yang terkoordinasi mengenai pokok pemikiran tertentu" (the sum of coordinated knowledge relative to a determined subject).[1] Definisi yang serupa pernah dikemukakan oleh seorang ahli Belanda yang mengatakan: "Ilmu adalah pengetahuan yang tersusun, sedangkan pengetahuan adalah pengamatan yang disusun secara sistematis" (Wetenschap is geordende kennis; kennis is gesystematiseerde observatie). Apabila perumusan-perumusan ini dipakai sebagai patokan, maka jelaslah bahwa ilmu politik boleh dinamakan suatu ilmu pengetahuan.

Akan tetapi, ternyata bahwa banyak sarjana ilmu politik tidak puas dengan perumusan yang luas ini, oleh karena ia tidak mendorong para ahli untuk memperkembangkan metode ilmiah. Disesalkan kurangnya usaha untuk mengidentifisir pola-pola ulangan (recurrent patterns) dalam proses politik untuk dijadikan dasar bagi penyusunan generalisasi. Diharapkan oleh mereka agar ilmu politik menggunakan cara-cara baru untuk meneliti gejala-gejala dan peristiwa-peristiwa politik secara lebih sistematis, bersandarkan pengalaman-pengalaman empiris dan dengan menggunakan kerangka teoritis yang terperinci dan ketat. Pendekatan baru ini

---

1. *Contemporary Political Science: A Survey of Methods, Research and Teaching* (Paris: Unesco, 1950), h. 4.

terkenal dengan nama *"pendekatan tingkah-laku"* (behavioral approach)

"Pendekatan tingkah-laku" ini timbul dalam masa sesudah Perang Dunia II, terutama dalam dekade lima puluhan, sebagai gerakan pembaharuan yang ingin meningkatkan mutu ilmu politik. Gerakan ini terpengaruh oleh karya-karya sarjana sosiologi Max Weber dan Talcott Parsons, di samping penemuan-penemuan baru di bidang psykhologi. Sarjana-sarjana ilmu politik yang terkenal karena pendekatan tingkah-laku politik ini ialah Gabriel A. Almond (Structural-functional analysis), David Easton (General systems analysis), Karl W. Deutsch (Communications theory), David Truman, Robert Dahl dan sebagainya.

Salah satu pemikiran pokok dari pelopor-pelopor "pendekatan tingkah-laku" adalah bahwa tingkah-laku politik lebih menjadi fokus, daripada lembaga-lembaga politik atau kekuasaan atau keyakinan politik. Akan tetapi yang lebih menonjol lagi ialah penampilan suatu orientasi tertentu yang mencakup beberapa konsep pokok. Konsep-konsep pokok dari kaum behavioralis dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Tingkah-laku politik memperlihatkan keteraturan (regularities) yang dapat dirumuskan dalam generalisasi-generalisasi.
2. Generalisasi-generalisasi ini pada azasnya harus dapat dibuktikan (verification) kebenarannya dengan menunjuk pada tingkah-laku yang relevan.
3. Untuk mengumpulkan dan menafsirkan data diperlukan teknik-teknik penelitian yang cermat.
4. Untuk mencapai kecermatan dalam penelitian diperlukan pengukuran dan kwantifikasi.
5. Dalam membuat analisa politik nilai-nilai pribadi si peneliti sedapat mungkin tidak main peranan (value-free).
6. Penelitian politik mempunyai sikap terbuka terhadap konsep-konsep, teori-teori dan ilmu sosial lainnya. Dalam proses interaksi dengan ilmu-ilmu sosial lainnya misalnya dimasukkan istilah baru seperti sistim politik, fungsi, peranan, struktur, budaya politik dan sosialisasi politik di samping istilah lama seperti negara, kekuasaan, jabatan, instituta, pendapat umum dan pendidikan kewarganegaraan (citizenship training).

Dalam rangka timbulnya pendekatan tingkah-laku, pada dewasa ini telah berkembang beberapa macam analisa yang mengajukan rumusan-rumusan baru tentang ilmu politik sebagai ilmu pengetahuan, kedudukan nilai-nilai (value) dalam penelitian politik serta satuan-satuan sosial yang hendak diamati. Di antaranya yang terkenal ialah analisa strukturil-fungsionil (structural-functional analysis) dan pendekatan analisa-sistim (systems analysis). Kedua analisa terakhir tadi erat berhubungan dari pada intinya berpangkal-tolak pada meneropong masyarakat dari segi keseluruhan (macro analysis) berdasarkan adanya hubungan erat antara unsur masyarakat yang satu dengan unsur masyarakat lainnya yang akhirnya cenderung untuk mencapai adanya keseimbangan dalam masyarakat. Setiap peranan yang terpendam (latent) maupun yang nyata (manifest) dari tiap-tiap unsur masyarakat senantiasa berpengaruh secara langsung terhadap unsur-unsur masyarakat lainnya.

Pendekatan tingkah-laku mempunyai beberapa keuntungan, antara lain memberi kesempatan untuk mempelajari kegiatan dan susunan politik di beberapa negara yang berbeda sejarah perkembangannya, latar belakang kebudayaan dan ideologi, dengan mempelajari bermacam-macam mekhanisme yang menjalankan fungsi-fungsi tertentu, yang memang merupakan tujuan dari setiap kegiatan politik di mana pun terjadi. Dengan demikian Ilmu Politik Perbandingan menjadi sangat maju.

Sementara itu pelopor-pelopor "pendekatan tradisionil" tidak tinggal diam dan terjadilah polemik yang sengit antara "pendekatan tingkah-laku" dan "pendekatan tradisionil." Sarjana-sarjana seperti Eric Voegelin, Leo Strauss, John Hallowell memerangi pendekatan tingkah-laku dengan argumentasi bahwa pendekatan tingkah-laku terlalu lepas dari nilai dan tidak memberi jawaban atas pertanyaan yang berdasarkan pandangan hidup tertentu seperti misalnya: sistim politik apakah yang paling baik, atau masyarakat bagaimanakah yang sebaiknya dituju, dan sebagainya. Juga dilontarkan kritik bahwa tidak ada relevansi dengan politik praktis dan menutup mata terhadap masalah-masalah sosial yang ada.

Perbedaan antara kaum tradisionalis dan kaum behavioralis dapat dirumuskan sebagai berikut:

Para tradisionalis menekankan:	Para behavioralis menekankan:
nilai-nilai dan norma-norma	fakta
filsafat	penelitian empiris
ilmu terapan	ilmu murni
historis-yuridis	sosiologis-psikhologis
tidak kwantitatif	kwantitatif

Seperti sering terjadi dalam konflik intelektuil, kedua belah fihak meningkatkan dan mempertajam alat analisa (tools of analysis) masing-masing untuk meneliti kembali rangka, metode dan tujuan dari pada ilmu politik. Sekalipun tidak ada fihak yang menang, akan tetapi hasil dari dialog ini sangat mendorong perkembangan ilmu politik itu sendiri, baik di bidang pembinaan teori (theory building), maupun di bidang penelitian komparatif dari negara yang maju dan negara-negara yang sedang berkembang, sehingga dewasa ini perkembangan memberi harapan untuk masa depan. Dapat disimpulkan bahwa pendekatan tingkah-laku mempunyai pengaruh yang besar atas ilmu politik dan menduduki tempat terhormat di dalamnya. Pendekatan tradisionil tetap memainkan peranan pokok, akan tetapi dia tidak lagi merupakan pendekatan tunggal yang dominan.

Dalam hubungan ini perlu disebut timbulnya "revolusi post-behavioralisme". Gerakan ini timbul di Amerika pada pertengahan dekade enam puluhan dan mencapai puncak pada akhir dekade enam puluhan ketika pengaruh berlangsungnya perang Vietnam dan kemajuan-kemajuan teknologi antara lain di bidang persenjataan dan diskriminasi ras melahirkan gejolak-gejolak sosial yang luas. Gerakan protes ini terpengaruh oleh tulisan-tulisan cendekiawan seperti Herbert Marcuse, C. Wright Mills, Jean Paul Sartre, dan banyak mendapat dukungan di kampus-kampus universitas. Reaksi dari kelompok ini berbeda daripada sikap kaum tradisionil; yang pertama lebih memandang ke masa depan, sedangkan kelompok kedua lebih memandang ke masa lampau.

Reaksi post-behavioralisme terutama ditujukan kepada usaha untuk merubah penelitian dan pendidikan ilmu politik menjadi suatu ilmu pengetahuan yang murni, sesuai dengan pola ilmu eksakta.

Pokok-pokok reaksi ini dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Dalam usaha mengadakan penelitian yang empiris dan kwantitatif ilmu politik menjadi terlalu abstrak dan tidak relevan terhadap masalah sosial yang dihadapi. Padahal relevance dianggap lebih penting daripada penelitian yang cermat.
2. Karena penelitian terlalu bersifat abstrak, ilmu politik kehilangan kontak dengan realitas-realitas sosial. Padahal ilmu politik harus melibatkan diri dalam usaha mengatasi krisis-krisis yang dihadapi manusia.
3. Penelitian mengenai nilai-nilai harus merupakan tugas ilmu politik.
4. Para cendekiawan mempunyai tugas yang historis dan unik untuk melibatkan diri dalam usaha mengatasi masalah-masalah sosial. Pengetahuan membawa tanggungjawab untuk ber-

tindak, harus "engagé" atau "committed" untuk mencari jalan keluar dari krisis yang dihadapi.

Kejadian-kejadian ini membuka mata para sarjana ilmu sosial Amerika untuk mempergiat usahanya pada pemecahan masalah-masalah yang dihadapi masyarakatnya. Sekalipun gejolak sosial yang serupa tidak terjadi di Indonesia, perkembangan yang terjadi di Amerika itu memberi pelajaran yang penting bagi para sarjana kita tentang kedudukan dan peranan ilmu-ilmu sosial di negara kita.

Definisi-definisi Ilmu Politik

Jika dianggap bahwa ilmu politik mempelajari politik, maka perlu kiranya dibahas dulu istilah *politik* itu. Dalam kepustakaan ilmu politik ternyata ada bermacam-macam definisi mengenai politik.

Pada umumnya dapat dikatakan bahwa politik (politics) adalah bermacam-macam kegiatan dalam suatu sistim politik (atau negara) yang menyangkut proses menentukan tujuan-tujuan dari sistim itu dan melaksanakan tujuan-tujuan itu. *Pengambilan keputusan* (decisionmaking) mengenai apakah yang menjadi tujuan dari sistim politik itu menyangkut seleksi antara beberapa alternatif dan penyusunan skala prioritas dari tujuan-tujuan yang telah dipilih itu.

Untuk melaksanakan tujuan-tujuan itu perlu ditentukan *kebijaksanaan-kebijaksanaan umum* (public policies) yang menyangkut pengaturan dan *pembagian* (distribution) atau *alokasi* (allocation) dari sumber-sumber dan resources yang ada.

Untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan itu, perlu dimiliki *kekuasaan* (power) dan *kewenangan* (authority), yang akan dipakai baik untuk membina kerja sama maupun untuk menyelesaikan konflik yang mungkin timbul dalam proses ini. Cara-cara yang dipakainya dapat bersifat *persuasi* (meyakinkan) dan jika perlu bersifat *paksaan* (coercion). Tanpa unsur paksaan kebijaksanaan ini hanya merupakan *perumusan keinginan* (statement of intent) belaka.

Politik selalu menyangkut tujuan-tujuan dari seluruh masyarakat (public goals), dan bukan tujuan pribadi seseorang (private goals). Lagipula politik menyangkut kegiatan berbagai-bagai kelompok termasuk partai politik dan kegiatan orang seorang (individu).

Perbedaan-perbedaan dalam definisi yang kita jumpai, disebabkan karena setiap sarjana meneropong hanya satu aspek atau unsur dari politik saja. Unsur itu diperlakukannya sebagai konsep pokok, yang dipakainya untuk meneropong unsur-unsur lainnya. Dari uraian di atas teranglah bahwa konsep-konsep pokok itu adalah:

1. negara (state)
2. kekuasaan (power)
3. pengambilan keputusan (decisionmaking)
4. kebijaksanaan (policy, beleid)
5. pembagian (distribution) atau alokasi (allocation)

1. Negara

Negara adalah suatu organisasi dalam suatu wilayah yang mempunyai kekuasaan tertinggi yang sah dan yang ditaati oleh rakyatnya.

Sarjana-sarjana yang menekankan negara sebagai inti dari politik (politics) memusatkan perhatiannya pada lembaga-lembaga kenegaraan serta bentuk formilnya. Definisi-definisi ini bersifat tradisionil dan agak sempit ruang-lingkupnya. Pendekatan ini dinamakan *pendekatan institusionil* (institutional approach).
Berikut ini ada beberapa definisi:

Roger F. Soltau dalam *Introduction to Politics:* "Ilmu Politik mempelajari negara, tujuan-tujuan negara dan lembaga-lembaga yang akan melaksanakan tujuan-tujuan itu; hubungan antara negara dengan warga negaranya serta dengan negara-negara lain" (Political science is the study of the state, its aims and purposes . . . the institutions by which these are going to be realized, its relations with its individual members, and other states).[2]

J. Barents, dalam *Ilmu Politika:* "Ilmu politik adalah ilmu yang mempelajari kehidupan negara . . . yang merupakan bagian dari kehidupan masyarakat; ilmu politik mempelajari negara-negara itu melakukan tugas-tugasnya" (De wetenschap der politiek is de wetenschap die het leven van de staat bestudeert . . . een maatschappelijk leven . . . waarvan de staat een onderdeel vormt. Aan het onderzoek van die staten, zoals ze werken, is de wetenschap der politiek gewijd).[3]

---

[2] Roger F. Soltau, *An Introduction to Politics* (London: Longmans, 1961), h. 4.

[3] J. Barents, *Ilmu Politika: Suatu Perkenalan Lapangan*, terjemahan L.M. Sitorus (Jakarta: P.T. Pembangunan, 1965), h. 23.

2. Kekuasaan

Kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau suatu kelompok untuk mempengaruhi tingkah-laku orang atau kelompok lain sesuai dengan keinginan dari pelaku.

Sarjana-sarjana yang melihat kekuasaan sebagai inti dari politik, beranggapan bahwa politik adalah semua kegiatan yang menyangkut masalah merebutkan dan mempertahankan kekuasaan. Biasanya dianggap bahwa perjuangan kekuasaan (power struggle) ini mempunyai tujuan yang menyangkut kepentingan seluruh masyarakat.

Pendekatan ini, yang banyak terpengaruh oleh sosiologi, lebih luas ruang-lingkupnya dan juga mencakup gejala-gejala sosial seperti serikat buruh, organisasi keagamaan, organisasi kemahasiswaan dan kaum militer. Dia lebih dinamis daripada pendekatan institusionil karena memperhatikan proses. Berikut ini ada beberapa definisi:

Harold D. Laswell dan A. Kaplan dalam *Power and Society:* "Ilmu politik mempelajari pembentukan dan pembagian kekuasaan".

W.A. Robson dalam *The University Teaching of Social Sciences:* "Ilmu politik mempelajari kekuasaan dalam masyarakat, . . . yaitu sifat hakiki, dasar, proses-proses, ruang-lingkup dan hasil-hasil. Fokus perhatian seorang sarjana ilmu politik . . . tertuju pada perjuangan untuk mencapai atau mempertahankan kekuasaan, melaksanakan kekuasaan atau pengaruh atas orang lain, atau menentang pelaksanaan kekuasaan itu" (Political science is concerned with the study of power in society . . . its nature, basis, processes, scope and results. The focus of interest of the political scientist . . . centres on the struggle to gain or retain power, to exercise power or influence over others, or to resist that exercise).[4]

Deliar Noer dalam *Pengantar ke Pemikiran Politik:* "Ilmu politik memusatkan perhatian pada masalah kekuasaan dalam kehidupan bersama atau masyarakat. Kehidupan seperti ini tidak terbatas pada bidang hukum semata-mata, dan tidak pula pada negara yang tumbuhnya dalam sejarah hidup manusia relatif baru. Di luar bidang hukum serta sebelum negara ada, masalah kekuasaan itu pun telah pula ada. Hanya dalam zaman modern ini memanglah kekuasaan itu berhubungan erat dengan negara.[5]

---

[4] W.A. Robson, *The University Teaching of Social Sciences: Political Science:* ("Teaching in the Social Sciences"; Paris: Unesco, 1954), h. 24.

[5] Deliar Noer. *Pengantar ke Pemikiran Politik* (Medan: Dwipa, 1965), I, 56.

Ossip K. Flechtheim dalam *Fundamentals of Political Science*: "Ilmu Politik adalah ilmu sosial yang khusus mempelajari sifat dan tujuan dari negara sejauh negara merupakan organisasi kekuasaan, beserta sifat dan tujuan dari gejala-gejala kekuasaan lain yang tak resmi, yang dapat mempengaruhi negara" (Political science is that specialized social science that studies the nature and purpose of the state so far as it is a power organization and the nature and purpose of other unofficial power phenomena that are apt to influence the state).[6] Flechtheim juga menekankan bahwa kekuasaan politik dan tujuan politik mempengaruhi satu sama lain dan bergantung satu sama lain.

3. Pengambilan Keputusan

Keputusan (decision) adalah membuat pilihan di antara beberapa alternatif, sedangkan istilah *Pengambilan Keputusan* (decisionmaking) menunjuk pada proses yang terjadi sampai keputusan itu tercapai. Pengambilan keputusan sebagai konsep pokok dari politik menyangkut keputusan-keputusan yang diambil secara kolektif dan yang mengikat seluruh masyarakat. Keputusan-keputusan itu dapat menyangkut tujuan masyarakat, dapat pula menyangkut kebijaksanaan-kebijaksanaan untuk mencapai tujuan itu. Setiap proses membentuk kebijaksanaan umum atau kebijaksanaan pemerintah adalah hasil dari suatu proses mengambil keputusan, yaitu memilih antara beberapa alternatif, yang akhirnya ditetapkan sebagai kebijaksanaan pemerintah. Misalnya jika Indonesia memutuskan untuk memberi prioritas kepada pengembangan pertanian (seperti dalam Pelita I), maka ini merupakan suatu keputusan yang diambil sesudah mempelajari beberapa alternatif lain misalnya memprioritaskan pendidikan atau memprioritaskan industri.

Aspek-aspek di atas ini juga banyak menyangkut soal pembagian (distribution) yang oleh Harold Laswell dirumuskan sebagai: "Who gets what, when, how."

Joyce Mitchell dalam bukunya *Political Analysis and Public Policy*: "Politik adalah pengambilan keputusan kolektif atau pembuatan kebijaksanaan umum untuk masyarakat seluruhnya (Politics is collective decisionmaking or the making of public policies for an entire society).[7]

---

[6] Ossip K. Flechtheim (ed.) *Fundamentals of Political Science* (New York: Ronald Press Co., 1952), h. 17.

[7] Joyce M. Mitchell, William C. Mitchell: *Political Analysis and Public Policy: An Introduction to Political Science* (Chicago, Rand Mc. Nally, 1969), h. 4, 5.

Karl W. Deutsch: "Politik adalah pengambilan keputusan melalui sarana umum" (Politics is the making of decisions by publics means).[8] Dikatakan selanjutnya bahwa keputusan-keputusan semacam ini berbeda dengan pengambilan keputusan-keputusan pribadi oleh orang seorang, dan bahwa keseluruhan dari keputusan-keputusan semacam itu merupakan "sektor umum" atau "sektor publik" (public sector) dari suatu negara. Keputusan yang dimaksud adalah keputusan mengenai tindakan umum atau nilai-nilai (public goods), yaitu mengenai apa yang akan dilakukan dan siapa mendapat apa. Dalam arti ini politik terutama menyangkut kegiatan pemerintah. Oleh Deutsch dan kawan-kawan negara dianggap sebagai kapal, sedangkan pemerintah bertindak sebagai nakodanya. Pendekatan ini berdasarkan cybernetica (cybernetics) yaitu ilmu komunikasi dan pengendalian (control).

4. Kebijaksanaan umum (public policy, beleid)

Kebijaksanaan (policy) adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau oleh kelompok politik dalam usaha memilih tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan-tujuan itu. Pada prinsipnya fihak yang membuat kebijaksanaan-kebijaksanaan itu mempunyai kekuasaan untuk melaksanakannya.

Sarjana-sarjana yang menekankan aspek kebijaksanaan umum (public policy, beleid) menganggap bahwa setiap masyarakat mempunyai beberapa tujuan bersama. Cita-cita bersama ini ingin dicapai melalui usaha bersama, dan untuk itu perlu ditentukan rencana-rencana yang mengikat, yang dituang dalam kebijaksanaan-kebijaksanaan (policies) oleh fihak yang berwenang, dalam hal ini pemerintah. Berikut ini ada beberapa definisi:

Hoogerwerf: "Obyek dari ilmu politik adalah kebijaksanaan pemerintah, proses terbentuknya, serta akibat-akibatnya." Yang dimaksud dengan kebijaksanaan umum (policy) di sini menurut Hoogerwerf ialah "membangun masyarakat secara terarah melalui pemakaian kekuasaan (doelbewuste vormgeving aan de samenleving door middel van machtsuitoefening).[9]

---

[8] Karl W. Deutsch: *Politics and Government: How People Decide Their Fate* (Boston, Houghton Mifflin Co. 1970), h. 5.

[9] A. Hoogerwerf: *Politicologie: Begrippen en Problemen* (Alphen aan den Rijn, Samson Uitgeverij, 1972), h. 38, 39.

David Easton: "Ilmu politik adalah studi mengenai terbentuknya kebijaksanaan umum" (study of the making of public policy). David Easton dalam buku *The Political System:* "Kehidupan politik mencakup bermacam-macam kegiatan yang mempengaruhi kebijaksanaan dari fihak yang berwenang, yang diterima untuk suatu masyarakat, dan yang mempengaruhi cara untuk melaksanakan kebijaksanaan itu. Kita berpartisipasi dalam kehidupan politik jika aktivitas kita ada hubungannya dengan pembuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan untuk suatu masyarakat" (Political life concerns all those varieties of activity that influence significantly the kind of authoritative policy adopted for a society and the way it is put into practice. We are said to be participating in political life when our activity relates in some way to the making and execution of policy for a society).[10]

5. Pembagian (distribution)

Yang dimaksud dengan *pembagian* (distribution) dan *alokasi* (allocation) ialah pembagian dan penjatahan dari nilai-nilai (values) dalam masyarakat. Sarjana-sarjana yang menekankan pembagian dan alokasi beranggapan bahwa politik adalah membagikan dan mengalokasikan nilai-nilai secara mengikat. Yang ditekankan oleh mereka bahwa pembagian ini sering tidak merata dan karena itu menyebabkan konflik. Masalah tidak meratanya pembagian nilai-nilai perlu diteliti dalam hubungannya dengan kekuasaan dan kebijaksanaan pemerintah.

Dalam ilmu sosial suatu nilai (value) adalah sesuatu yang dianggap baik atau benar, sesuatu yang diinginkan, sesuatu yang mempunyai harga dan karena itu dianggap baik dan benar, sesuatu yang ingin dimiliki oleh manusia. Nilai ini dapat bersifat abstrak seperti penilaian (judgement) atau suatu azas seperti misalnya kejujuran, kebebasan berpendapat, kebebasan mimbar, dan sebagainya. Dia juga bisa bersifat konkrit (material) seperti rumah, kekayaan dan sebagainya.

Harold Laswell dalam buku *Who gets What, When and How:* "Politik adalah masalah siapa mendapat apa, kapan dan bagaimana."[11]

David Easton dalam *A Systems Analysis of Political Life,* mengatakan: "Sistim politik adalah keseluruhan dari interaksi-

---

[10] David Easton: *The Political System* (New York, Alfred A. Knopf, Inc., 1971, second edition), h. 128.

[11] Harold D. Laswell: *Politics, Who gets What, When, How* (New York, World Publishing Co., 1972).

interaksi yang mengatur pembagian nilai-nilai secara autoritatif (berdasarkan wewenang) untuk dan atas nama masyarakat."[12]

Bidang-bidang Ilmu Politik

Dalam *Contemporary Political Science,* terbitan Unesco 1950, ilmu politik dibagi dalam empat bidang.

I. Teori politik:
   1. Teori politik
   2. Sejarah perkembangan idee-idee politik

II. Lembaga-lembaga politik:
   1. Undang-undang Dasar. 2. Pemerintah Nasional. 3. Pemerintah Daerah dan Lokal. 4. Fungsi ekonomi dan sosial dari pemerintah. 5. Perbandingan lembaga-lembaga politik.

III. Partai-partai, golongan-golongan (groups) dan pendapat umum:
   1. Partai-partai politik. 2. Golongan-golongan dan asosiasi-asosiasi. 3. Partisipasi warganegara dalam pemerintah dan administrasi. 4. Pendapat umum.

IV. Hubungan Internasional:
   1. Politik Internasional. 2. Organisasi-organisasi dan Administrasi Internasional. 3. Hukum Internasional.[13]

Teori politik yang merupakan bidang pertama dari ilmu politik, adalah bahasan sistematis dan generalisasi-generalisasi dari phenomena politik. Teori politik bersifat spekulatif (merenung-renung) sejauh dia menyangkut norma-norma untuk kegiatan politik. Tetapi dia juga dapat bersifat deskriptif (menggambarkan), atau komparatif (membandingkan) atau berdasarkan logika.

Idee-idee politik sering juga dibahas menurut sejarah perkembangannya, oleh karena setiap idee politik selalu erat hubungannya dengan pikiran-pikiran dalam masa idee itu lahir. Idee politik itu tak dapat melepaskan diri dari nilai-nilai, norma-norma, dan prasangka dari masanya sendiri dan karena itu karya-karya dari filsuf-filsuf serta ahli-ahli politik hendaknya dibahas dengan menyelami masa sejarahnya. Di universitas cara membahas ini (yaitu sejarah perkembangan idee politik) merupakan matakuliah yang penting. Kupasan berdasarkan sejarah ini di negara-negara Barat biasanya mulai zaman Junani Kuno dalam abad ke-6 s.M. sampai abad ke-20 ini.

---

[12] David Easton: *A Systems Analysis of Political Life* (New York, 1965).

[13] *Contemporary Political Science,* op. cit., h. 4.

Bidang kedua dari ilmu politik, yaitu lembaga-lembaga politik seperti misalnya pemerintah mencakup aparatur politik teknis untuk mencapai tujuan-tujuan sosial. Hubungan antara lapangan pertama dan lapangan kedua sangat erat, sebab tujuan-tujuan sosial dan politik biasanya ditentukan dalam filsafat dan doktrin politik.

Bidang ketiga yaitu mengenai partai-partai, golongan-golongan dan pendapat umum, banyak memakai konsep-konsep sosiologis dan psykhologis dan sering disebut *political dynamics* oleh karena sangat menonjolkan aspek-aspek dinamis dari proses-proses politik.

Perkembangan penelitian ilmu politik sejak tahun 1950 menunjukkan betapa pesatnya perkembangan teknologi, ekonomi dan sosial telah mengakibatkan bertambahnya pengkhususan-pengkhususan. Hubungan dan Politik Luar Negeri ada kecenderungan untuk berdiri sendiri dan di beberapa negara merupakan fakultas tersendiri.

Suatu bidang yang akhir-akhir ini berkembang dan yang sangat penting bagi negara-negara berkembang adalah **Pembangunan Politik** (Political Development).

Studi ini meneropong akibat dari pembangunan cepat di bidang sosial dan ekonomi atas tata-masyarakat. Studi ini juga mempelajari peranan dari lembaga-lembaga politik dalam mempengaruhi perkembangan dan pembangunan ini. Masalah pembangunan politik erat hubungannya dengan negara-negara yang baru saja memerdekakan diri. Jadi, proses dekolonisasi dan proses mencapai kemerdekaan sangat relevan dalam studi ini.

Masalah yang diteropong antara lain akibat dari perobahan sosial dan ekonomi atas lembaga-lembaga pemerintahan dan atas partisipasi politik; peranan golongan elite dan pola-pola kepemimpinan; peranan pendidikan sebagai sarana pembangunan, integrasi sosial dari golongan-golongan minoritas dan sebagainya.

Akhirnya disajikan di bawah ini beberapa contoh dari perkembangan Ilmu Politik yang tercermin dalam acara dari berbagai-bagai konferensi ilmiah:

a. Acara *Kongres VII International Political Science Association* tahun 1967 di Brussel di mana telah dibicarakan:
   - Metode-metode Kwantitatif dan Matematis dalam Ilmu Politik;
   - Biologi dan Ilmu Politik;
   - Masalah pangan dan Ilmu Politik;
   - Masalah Pemuda dan Politik;

- Model-model dan Studi Perbandingan sekitar Nation Building.

b. Acara *American Political Science Association* tahun 1970 di Los Angeles:
  - Data dan Analisa (penggunaan komputer dalam kegiatan penelitian);
  - Pembangunan Politik (kehidupan politik di negara-negara baru);
  - Tingkah-laku Badan Legislatif (analisa sikap dan peranan anggota-anggota panitia-panitia kecil dalam badan-badan perwakilan);
  - Perbandingan Sistim-sistim Komunis dan Komunikasi Internasional (dua cabang ilmu hubungan internasional yang bersifat lebih sempit).[14]

---

[14] The American Political Science Association, *Program of the Sixty-sixth Annual Meeting September 8-12, 1970*. Los Angeles: The American Political Science Association. 1970).

BAB II

HUBUNGAN ILMU POLITIK DENGAN ILMU PENGETAHUAN LAINNYA

Sejarah

Seperti diterangkan di atas maka sejak masa dahulu kala ilmu politik erat hubungannya dengan sejarah dan filsafat. Sejarah merupakan alat yang paling penting bagi ilmu politik, oleh karena menyumbang bahan, yaitu data dan fakta dari masa yang lampau, untuk diolah lebih lanjut. Perbedaan pandangan antara ahli sejarah dan sarjana ilmu politik ialah bahwa ahli sejarah selalu meneropong masa yang lampau dan inilah yang menjadi tujuannya, sedangkan sarjana ilmu politik biasanya lebih melihat ke depan (future oriented); bahan mentah yang disajikan oleh ahli sejarah, teristimewa sejarah kontemporer, oleh sarjana ilmu politik hanya dipakai untuk menemukan pola-pola ulangan (recurrent patterns) yang dapat membantunya untuk menentukan suatu proyeksi untuk masa depan. Sarjana ilmu politik tidak puas hanya mencatat sejarah, tetapi ia akan selalu mencoba menemukan dalam sejarah pola-pola tingkah-laku politik (patterns of political, behavior) yang memungkinkannya untuk, dalam batas-batas tertentu, menyusun suatu pola perkembangan untuk masa depan dan memberi gambaran bagaimana sesuatu keadaan diharapkan akan berkembang dalam keadaan tertentu.

Untuk kita di Indonesia mempelajari sejarah dunia dan sejarah Indonesia khususnya merupakan suatu keharusan. Sejarah kita pelajari untuk ditarik pelajarannya, agar dalam menyusun masa depan kita tidak terbentur pada kesalahan-kesalahan yang sama. Misalnya, perlu sekali kita mempelajari revolusi-revolusi yang telah menggoncangkan dunia, yaitu revolusi Perancis, Amerika, Rusia dan Cina, supaya gejala revolusi yang telah kita alami sendiri dapat lebih kita mengerti dan ditarik manfaatnya. Begitu pula, misalnya, perlu sekali kita mempelajari faktor-faktor yang telah mendorong PKI untuk menyelenggarakan Pemberontakan Madiun dalam tahun 1948 dan G. 30 S. dalam tahun 1965, supaya peristiwa-peristiwa semacam itu dapat dihindarkan untuk masa depan.

Usaha kita untuk meneliti sejarah kontemporer kita secara ilmiah masih sangat terbatas. Sarjana ilmu politik asing banyak menulis mengenai sejarah kontemporer Indonesia, seperti misalnya George Mc. T. Kahin, *Nationalism and Revolution in Indonesia*, yang membahas masa 1945 sampai pengakuan kedaulatan dalam tahun 1949, dan Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, yang membahas masa 1949 sampai 1959 dan Daniel Lev, *The Transition to Guided Democracy*, yang membahas masa peralihan ke Demokrasi Terpimpin. Tokoh-tokoh kita sampai sekarang membatasi diri pada penulisan sejarah secara "memoirs" (kenang-kenangan), seperti Sukarno, *An Autobiography as told to Cindy Adams;* Moh. Hatta, *Sekitar Proklamasi;* Adam Malik, *Riwayat Proklamasi;* Sewaka, *Dari Zaman ke Zaman;* T.B. Simatupang, *Laporan dari Banaran*, dan sebagainya. Baru pada tahun 1976 suatu team ahli di bawah pimpinan Sartono Kartodirdjo berhasil menerbitkan *Sejarah Nasional Indonesia*.

Filsafat

Suatu ilmu pengetahuan lain yang erat sekali hubungannya dengan ilmu politik ialah filsafat. Filsafat ialah usaha untuk secara rasionil dan sistematis mencari pemecahan atau jawaban atas persoalan-persoalan yang menyangkut universe (alam semesta) dan kehidupan manusia. Filsafat menjawab pertanyaan seperti: Apakah azas-azas yang mendasari fakta? Apakah yang dapat saya ketahui? Apakah azas-azas dari kehidupan? Filsafat sering merupakan pedoman bagi manusia dalam menetapkan sikap hidup dan tingkah-lakunya.

Ilmu politik terutama sekali erat hubungannya dengan filsafat politik, yaitu bagian dari filsafat yang menyangkut kehidupan politik terutama mengenai sifat hakiki, asal-mula dan nilai (value) dari negara. Negara dan manusia di dalamnya dianggap sebagai sebagian dari alam semesta. Dalam pandangan filsuf Yunani Kuno, filsafat politik juga mencakup dan erat hubungannya dengan moral philosophy atau ethika (ethics). Ethika membahas persoalan-persoalan yang menyangkut norma-norma baik/buruk seperti misalnya tindakan apakah yang boleh dinamakan baik/buruk, manusia apakah yang boleh dinamakan manusia baik/buruk; apakah yang dinamakan adil/tidak adil. Penilaian semacam ini, kalau diterapkan pada politik menimbulkan pertanyaan sebagai berikut: apakah seharusnya tujuan dari negara; bagaimana seharusnya sifat sistim pemerintah yang terbaik untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut; bagaimana seorang pemimpin harus bertindak untuk keselamatan negara dan warganya. Dengan demikian kita sampai kepada bidang filsafat politik, yang membahas persoalan-persoalan politik dengan berpedoman pada suatu sistim nilai (value system) dan norma-norma tertentu. Contoh dari pandangan bahwa ada hubungan erat antara politik dan ethika adalah karangan filsuf Yunani Plato, *Politeia* yang menggambarkan negara yang ideal. Di negara-negara Barat pemikiran politik baru memisahkan diri dari ethika mulai abad ke-16 dengan dipelopori oleh negarawan Itali Niccolo Macchiavelli.

Hubungan Ilmu politik dengan Ilmu-ilmu Sosial lainnya

Hubungan-hubungan ilmu politik tidak hanya terbatas pada sejarah dan filsafat, tetapi juga meliputi ilmu-ilmu sosial lainnya. Ilmu politik merupakan salah satu dari kelompok besar ilmu sosial dan erat sekali hubungannya dengan anggota-anggota kelompok lainnya, seperti sosiologi, anthropologi, ilmu hukum, ekonomi. psykhologi sosial dan ilmu bumi sosial. Semua ilmu sosial mempunyai obyek penyelidikan yang sama, yaitu manusia sebagai anggota kelompok (group). Mereka mempelajari kelakuan manusia serta cara-cara manusia hidup serta bekerja sama. Cara penglihatan ini berdasarkan gagasan bahwa manusia itu tidak dapat hidup tersendiri, tetapi selalu hidup bersama-sama dengan sejumlah orang lain. Gagasan bahwa secara mutlak manusia merupakan anggota kelompok (group) bukanlah penemuan baru. Sejak kira-kira tahun 400 s.M. filsuf Yunani Aristoteles berkata bahwa manusia merupakan *zoon politikon* (makhluk sosial) dan bahwa manusia yang hidup tersendiri adalah "dewa atau binatang".

Mengenai ilmu-ilmu apa yang termasuk ilmu-ilmu sosial tidak ada persesuaian faham. Misalnya, sarjana-sarjana seperti Bert F, Hoselitz dan Edwin R.A. Seligman menyebut sejarah sebagai salah satu ilmu sosial, sedangkan tidak menyebut ilmu administrasi dan komunikasi massa. Padahal ada fihak lain yang menyangkal bahwa sejarah merupakan suatu ilmu sosial, sedangkan ilmu administrasi dan komunikasi massa dalam pelbagai perguruan tinggi diperlakukan sebagai ilmu sosial. Berhubung dengan perbedaan pendapat ini ada baiknya disebut di sini ilmu-ilmu yang oleh badan internasional seperti UNESCO disebut sebagai ilmu sosial, yaitu: sosiologi, psykhologi sosial, anthropologi budaya, hubungan internasional, ilmu hukum, ilmu politik, ekonomi, statistik, kriminologi, demografi dan ilmu administrasi. Beberapa dari ilmu sosial ini akan dibahas di bawah ini.

Sosiologi

Di antara ilmu-ilmu sosial, sosiologilah yang paling pokok dan umum sifatnya. Sosiologi membantu sarjana ilmu politik dalam usahanya memahami latar belakang, susunan dan pola kehidupan sosial dari pelbagai golongan dan kelompok dalam masyarakat. Dengan menggunakan pengertian-pengertian dan teori-teori sosiologi, sarjana ilmu politik dapat mengetahui sampai di mana susunan dan stratifikasi sosial mempengaruhi atau pun dipengaruhi oleh misalnya keputusan kebijaksanaan (policy decisions), corak dan sifat keabsahan politik (political legitimacy), sumber-sumber kewenangan politik (sources of political authority), pengendalian sosial (social control) dan perubahan sosial (social change). Mengenai masalah perubahan dan pembaharuan, sosiologi menyumbangkan pengertian akan adanya perubahan dan pembaharuan dalam masyarakat. Apabila dalam masyarakat timbul golongan-golongan atau kelompok-kelompok baru yang memajukan kepentingan-kepentingan baru, maka nilai-nilai kebudayaan masyarakat secara keseluruhan akan menunjukkan perubahan-perubahan dalam pola-pola kehidupan politik. Pergerakan perburuhan di negara-negara industri dan pergerakan tani di negara-negara agraris, misalnya menyebabkan orientasi kepada nilai-nilai baru yang timbul sebagai akibat pergeseran golongan dan kelompok yang berpengaruh dalam masyarakat. Perkembangan pertambahan penduduk dengan sendirinya akan mengakibatkan perubahan dalam stratifikasi sosial, hubungan antar-kelas, ketegangan-ketegangan politik dan meningkatnya masalah-masalah organisasi sosial dan politik.

Baik sosiologi maupun ilmu politik mempelajari negara. Akan tetapi sosiologi menganggap negara sebagai salah satu lembaga pengendalian sosial (agent of social control). Sosiologi menggambarkan bahwa pada masyarakat yang sederhana maupun kompleks senantiasa terdapat kecenderungan untuk timbul proses pengaturan atau pola-pola pengendalian tertentu yang formil maupun yang tidak formil. Selain dari itu sosiologi melihat negara juga sebagai salah satu asosiasi dalam masyarakat dan memperhatikan bagaimana sifat dan kegiatan anggota asosiasi itu mempengaruhi sifat dan kegiatan negara. Jadi, ilmu politik dan sosiologi sama dalam pandangannya bahwa negara dapat dianggap baik sebagai asosiasi (kalau melihat manusia) maupun sebagai sistim pengendalian (system of controls). Hanya saja bagi ilmu politik negara merupakan obyek penelitian pokok, sedangkan dalam sosiologi negara hanya merupakan salah satu dari banyak asosiasi dan lembaga pengendalian dalam masyarakat. Buku yang memakai approach sosiologi ialah *Web of Government* (Jaring Pemerintahan) karangan R.M. MacIver.

Anthropologi

Apabila jasa sosiologi terhadap perkembangan ilmu politik adalah terutama dalam memberikan analisa kehidupan sosial secara umum dan menyeluruh, maka anthropologi menyumbang pengertian-pengertian dan teori-teori tentang kedudukan serta peranan satuan-satuan sosial-budaya yang lebih kecil dan sederhana. Mula-mula anthropologi lebih banyak memusatkan perhatian pada masyarakat dan kebudayaan di desa-desa dan di pedalaman. sedangkan sosiologi lebih memusatkan perhatian pada kehidupan masyarakat kota yang jauh lebih banyak dipengaruhi oleh perkembangan ekonomi dan teknologi modern. Lambat laun anthropologi dan sosiologi saling mempengaruhi baik dalam obyek penelitian maupun dalam pembinaan teori-teori, sehingga pada saat ini batas-batas antara kedua ilmu sosial tadi telah menjadi kabur.

Perhatian sarjana ilmu politik terhadap anthropologi makin meningkat sejalan dengan bertambahnya perhatian dan penelitian tentang kehidupan serta usaha modernisasi politik di negara negara baru. Mula-mula penelitian tentang negara-negara baru berkisar pada masalah-masalah yang bersifat macro seperti pengaruh kolonialisme, perjuangan kemerdekaan, kedudukan dan peranan elite nasional, masalah-masalah yang dihadapi pemerintah pusat negara-negara baru, nation-building dan sebagainya. Semua ini didasarkan pada anggapan bahwa masalah-masalah daerah, terpencarnya pelbagai bentuk desa di pedalaman, perbedaan suku-suku bangsa dan agama pada akhirnya akan dapat diatasi oleh perkembangan kehidupan tingkat nasional. Anthropologi menunjukkan justru betapa rumit dan sukarnya membina kehidupan yang bercorak nasional dari masyarakat-masyarakat yang tradisionil; betapa kebudayaan daerah, sistim warisan harta-kekayaan serta pola-pola kehidupan tradisionil lainnya mempunyai daya-tahan yang kuat terhadap usaha-usaha pembinaan kehidupan corak nasional tersebut; betapa dalam beberapa situasi faktor-faktor sosial-budaya tersebut malah menjadi lebih kuat dan lebih sadar melakukan perlawanan terhadap usaha-usaha nation-building, apabila ciri-ciri serta sifat-sifatnya tidak lebih dahulu diperhitungkan dengan seksama.

Penduduk Indonesia terdiri dari pelbagai suku-bangsa yang masing-masing mempunyai daerah-asal dan kebudayaannya sendiri dan yang telah berakar semenjak berpuluh-puluh tahun yang silam. Bagi seorang sarjana ilmu politik, kesadaran akan kenyataan ini memungkinkannya untuk melaksanakan beberapa penelitian yang khusus, seperti: besar-kecilnya pengaruh pemikiran dan pergerakan politik di berbagai daerah yang berbeda suku, agama serta kehidupan sistim-sosialnya (faktor-faktor perasaan ikatan-ikatan primordial dalam kehidupan politik Indonesia); sampai di mana pengertian dan kesadaran berbangsa Indonesia terdesak atau dibatasi oleh pola-pola kesetiaan suku dan kebudayaan setempat; pengaruh komposisi golongan penduduk di suatu daerah atau kota tertentu terhadap corak dan gaya kehidupan politik di masing-masing tempat; sifat serta ciri-ciri khusus apa yang dimiliki suatu suku-bangsa tertentu yang memudahkannya untuk berubah dan menyesuaikan diri dengan tuntutan-tuntutan kehidupan modern; dan masih banyak lagi judul-judul penelitian yang dapat digarap.

Kecuali pengaruhnya dalam bidang teori, khususnya dalam menunjukkan perbedaan struktur sosial serta pola-pola kebudayaan yang berbeda-beda pada tiap-tiap masyarakat, anthropologi telah pula berpengaruh dalam bidang metodologi penelitian ilmu politik. Salah satu pengaruh yang amat berguna dan terkenal serta yang kini sering dipakai dalam penelitian ilmu politik ialah *metode peserta-pengamat* (participant-observer). Cara penelitian semacam ini memaksa sarjana ilmu politik untuk meneliti gejala-gejala kehidupan sosial "dari dalam" masyarakat yang menjadi obyek penelitiannya. Dengan hasil-hasil yang diperolehnya dari praktek-kerja semacam ini, sarjana ilmu politik dapat mengembangkan pembinaan teori-teori atas dasar kenyataan-kenyataan konkrit yang dialami dan diamatinya sendiri.

Pada masa yang silam, ilmu politik dan ilmu ekonomi merupakan suatu bidang ilmu tersendiri, yang dikenal sebagai ekonomi politik (political economy), yaitu pemikiran dan analisa kebijaksanaan yang hendak digunakan guna memajukan kekuatan dan kesejahteraan negara Inggris dalam menghadapi saingan-saingannya seperti Portugis, Spanyol, Perancis, Jerman, dan sebagainya, pada abad ke-18 dan ke-19. Dengan berkembangnya ilmu pengetahuan pada umumnya, ilmu tersebut kemudian memisahkan diri menjadi dua lapangan yang mengkhususkan perhatian terhadap tingkah-laku manusia yang berbeda-beda: ilmu politik (political science) dan ilmu ekonomi (economics).

Ilmu ekonomi modern dewasa ini sudah menjadi salah satu cabang ilmu sosial yang memiliki teori, ruang-lingkup serta metodologi yang relatif ketat dan terperinci. Oleh karena sifat-sifatnya yang relatif ketat ini, ilmu ekonomi termasuk ilmu sosial yang sering digunakan untuk menyusun perhitungan-perhitungan ke muka. Para sarjana ekonomi boleh dikatakan sepakat akan penggunaan istilah-istilah serta pengertian-pengertian dasar yang diperlukan untuk mencapai keseragaman analisa, hal mana memudahkan mereka bertukar fikiran tentang tujuan umum ilmu ekonomi, yaitu usaha manusia mengembangkan serta membagi sumber-sumber yang langka untuk kelangsungan hidupnya.

Pemikiran yang berpangkal-tolak pada faktor kelangkaan (scarcity) menyebabkan ilmu ekonomi berorientasi kuat terhadap kebijaksanaan yang rasionil, khususnya penentuan hubungan antara tujuan dan cara mencapai tujuan yang telah ditentukan. Oleh karena itu ilmu ekonomi dikenal sebagai ilmu sosial yang sangat *planning-oriented*, pengaruh mana meluas pada ilmu politik sebagaimana pengertian pembangunan ekonomi (economic development) telah mempengaruhi pengertian pembangunan politik (political development). Oleh karena pilihan-pilihan tentang kebijaksanaan yang harus ditempuh seringkali terbatas sekali adanya, maka ilmu ekonomi dikenal pula sebagai ilmu sosial yang bersifat *choice-oriented*, hal mana telah berpengaruh pada pengkhususan penelitian mengenai decision-making dalam ilmu politik modern. Akhirnya pemikiran yang berpangkal-tolak pada faktor kelangkaan telah memaksa ilmu ekonomi untuk lebih banyak berikhtiar ke arah ramalan (prediction) berdasarkan perhitungan yang saksama, sehingga ilmu ekonomi modern jarang sekali bersifat spekulatif. Ikhtiar menyusun ramalan ini berpengaruh pada sebagian sarjana ilmu politik untuk mendasarkan teori dan metodologinya pada suatu pendekatan yang lebih ilmiah, yang terkenal dengan *pendekatan tingkah-laku* (behavioral approach).

Dalam mengajukan kebijaksanaan atau siasat ekonomi tertentu, seorang sarjana ekonomi dapat bertanya kepada seorang sarjana ilmu politik tentang politik manakah kiranya yang paling baik disusun guna mencapai tujuan ekonomi tertentu. Dalam mengajukan kebijaksanaan untuk memperbesar produksi nasional, misalnya, sarjana ilmu politik dapat ditanya tentang cara-cara menghalaukan atau mengurangi hambatan-hambatan politis yang mengganggu usaha-usaha ke arah tujuan itu; Pembangunan Lima Tahun di Indonesia sebaiknya memperhitungkan pula perkembangan sosial dan politik yang mungkin terjadi akibat pergeseran-pergeseran ekonomis yang timbul dari berhasil atau gagalnya kebijaksanaan-kebijaksanaan tertentu. Sebaliknya seorang sarjana ilmu politik dapat meminta bantuan sarjana ekonomi tentang syarat-syarat ekonomis yang harus dipenuhi guna memperoleh tujuan-tujuan politis tertentu, khususnya yang menyangkut pembinaan kehidupan demokrasi.

Dengan pesatnya perkembangan ilmu ekonomi modern, khususnya ekonomi internasional, kerjasama antara ilmu politik dan ilmu ekonomi makin dibutuhkan untuk menganalisa siasat-siasat pembangunan nasional. Seorang sarjana ilmu politik tidak dapat lagi mengabaikan pengaruh dan peranan perdagangan luar negeri, bantuan luar negeri serta hubungan ekonomi luar negeri pada umumnya terhadap usaha-usaha pembangunan dalam negeri.

Psykhologi Sosial

Psykhologi sosial adalah pengkhususan psykhologi yang mempelajari hubungan timbal-balik antara manusia dan masyarakat, khususnya faktor-faktor yang mendorong manusia untuk berperan dalam ikatan kelompok atau golongan. Kalau sosiologi mempelajari kegiatan kehidupan sosial dan psykhologi umum memusatkan perhatian terhadap kehidupan orang perorangan, maka psykhologi sosial berusaha untuk menyusun kerangka-analisa yang dapat menghubungkan kedua tingkat tersebut. Kegunaan psykhologi sosial dalam analisa ilmu politik jelas dapat kita ketahui apabila kita sadar bahwa analisa sosial-politik secara macro diisi dan diperkuat dengan analisa yang bersifat micro.

Psykhologi sosial mengamati kegiatan manusia dari segi-segi ekstern (lingkungan sosial, fisik; peristiwa-peristiwa, gerakan-gerakan massa) maupun dari segi intern (kesehatan fisik perorangan, semangat, emosi). Dengan menggunakan kedua macam analisa ini, ilmu politik dapat menganalisa secara lebih mendalam makna dan peranan "orang-orang kuat", kondisi-kondisi sosial ekonomi serta ciri-ciri kepribadian yang memungkinkannya memainkan peranan besar itu. Ia menjelaskan bagaimana teknik-teknik "brainwashing" dalam propaganda dan indoktrinasi politik serta faktor-faktor yang membangkitkan berkembangnya pemimpin-pemimpin charismatis mempengaruhi proses politik pada umumnya. Psykhologi sosial juga dapat menjelaskan bagaimana kepemimpinan tidak-resmi (informal leadership) turut menentukan suatu hasil putusan dalam kebijaksanaan politik dan kenegaraan; bagaimana sikap (attitude) dan harapan (expectation) masyarakat dapat melahirkan tindakan-tindakan serta tingkah-laku yang berpegang teguh pada tuntutan-tuntutan social (conformity); bagaimana motivasi untuk kerja dapat ditingkatkan sehingga memperbanyak produksi kerja melalui penanaman penghargaan terhadap waktu dan usaha; betapa nilai-nilai budaya yang telah bertahun-tahun lamanya diterima oleh masyarakat dapat melahirkan tingkah-laku politik yang relatif stabil (budaya politik atau political culture) yang kuat memberi dasar ketaatan terhadap *rules of the game.*

Selain memberi pandangan-pandangan baru dalam penelitian tentang kepemimpinan, psykhologi sosial dapat pula menerangkan sikap dan reaksi kelompok terhadap keadaan yang dianggapnya baru, asing atau pun berlawanan dengan konsensus masyarakat mengenai suatu gejala sosial tertentu. Psykhologi sosial menjelaskan pula kondisi-kondisi apa yang akhirnya dapat meredakan sikap dan reaksi masyarakat terhadap gejala baru yang dihadapinya itu.

Ilmu Bumi

Faktor-faktor yang berdasarkan geografi, seperti perbatasan strategis (strategic frontiers), desakan penduduk (population pressures), daerah pengaruh (sphere of influence) mempengaruhi politik. Montesquieu, seorang sarjana Perancis, untuk pertama kali membahas bagaimana faktor-faktor ilmu bumi mempengaruhi konstelasi politik sesuatu negara.

Dalam masa sebelum Perang Dunia II suatu cabang ilmu bumi mendapat perhatian besar, yaitu *Geopolitik* atau *Geopolitics*, yang biasanya dihubungkan dengan seorang Swedia bernama Rudolf Kiellen (1864-1933). Ia menganggap bahwa di samping faktor ekonomi dan anthropologis ilmu bumi mempengaruhi karakter dan kehidupan nasional dari rakyat dan karena itu mutlak harus diperhitungkan dalam menyusun politik luar negeri dan politik nasional. Dengan kekalahan Nazi Jerman yang banyak memakai argumentasi berdasarkan geopolitik (seperti faktor ras, Lebensraum, faktor ekonomi dan sosial) untuk politik expansinya, Geopolitik kurang mengalami perkembangan.

Ilmu Hukum

Terutama dalam negara-negara Benua Eropa ilmu hukum sejak masa dahulu banyak hubungannya dengan ilmu politik, oleh karena mengatur dan memaksakan undang-undang (law enforcement) merupakan salah satu kewajiban negara yang penting. Cabang-cabang ilmu hukum yang khususnya meneropong negara ialah hukum tata-negara (Staatsrecht, public law) dan ilmu negara (Staatslehre, general theory of the state).

Analisa-analisa mengenai hukum serta hubungannya dengan negara mulai diperkembangkan dalam abad ke-19, tetapi pada taraf itu terbatas pada penelitian mengenai negara-negara Barat saja. Sarjana hukum melihat negara sebagai lembaga atau institusi, dan menganggapnya sebagai organisasi hukum yang mengatur hak dan kewajiban manusia. Fungsi negara ialah menyelenggarakan penertiban, tetapi oleh ilmu hukum penertiban ini dipandang semata-mata sebagai tata-hukum. Manusia dilihat sebagai mahluk yang menjadi obyek dari sistim hukum, dan dianggap sebagai pemegang hak dan kewajiban politik semata-mata. Ilmu hukum tidak melihat manusia sebagai makhluk yang terpengaruh oleh faktor sosial, psykhologi dan kebudayaan. Akibatnya ialah bahwa ada kecenderungan pada ilmu hukum untuk meremehkan kekuatan-kekuatan sosial dan kekuatan-kekuatan lainnya yang berada di luar bidang hukum.

Kalau seorang ahli hukum melihat negara semata-mata sebagai lembaga atau organisasi hukum, maka seorang ahli ilmu politik lebih cenderung untuk, di samping menganggap negara sebagai system of controls, juga memandang negara sebagai suatu asosiasi, atau sekelompok manusia yang bertindak untuk mencapai beberapa tujuan bersama. Dalam masyarakat terdapat banyak asosiasi, tetapi perbedaan antara negara dan asosiasi lainnya ialah bahwa negara mempunyai wewenang untuk mengendalikan masyarakat (agent of social control) dengan memakai kekerasan fisik.

Selain dari itu ilmu hukum sifatnya normatif dan selalu mencoba mencari unsur keadilan. Aliran ini kuat sekali dalam kupasan-kupasan mengenai Negara Hukum (Rechtsstaat), yang menekankan bahwa perasaan keadilan (sense of justice) merupakan basis dari seluruh sistim norma yang mendasari negara. Sistim hukum adalah dasar legal dari negara; seluruh struktur dan fungsi negara ditetapkan oleh hukum.

Aliran yang ingin meneliti negara dari sudut hukum semata-mata dipelopori oleh Paul Laband (1838-1918) dari Jerman; kemudian aliran fikiran ini diteruskan oleh sarjana Austria, Hans Kelsen, pendiri Mazhab Wina. Hans Kelsen yang mengemukakan pandangan yuridis yang paling ekstrim menyamakan negara dengan tata hukum nasional (national legal order) dan berpendapat bahwa problema-problema negara harus diselesaikan dengan cara normatif. Ia menolak untuk memperhitungkan faktor sosiologis oleh karena menurut dia mengaburkan analisa yuridis. Ia memperjuangkan suatu "teori hukum yang murni" (Reine Rechtslehre), yaitu teori mengenai pembentukan dan perkembangan hukum secara formil terlepas dari isi materiil atau idiil norma-norma hukum yang bersangkutan.

Hans Kelsen menganggap negara sebagai suatu badan hukum atau Rechtspersoon (juristic person), seperti misalnya NV atau PT. Dalam definisi Hans Kelsen suatu badan hukum adalah "sekelompok orang yang oleh hukum diperlakukan sebagai suatu kesatuan, yaitu sebagai suatu *persoon* yang mempunyai hak dan kewajiban".[1] Misalnya saja suatu badan hukum boleh mempunyai, menjual atau membeli rumah, boleh menghadapkan fihak lain ke muka hakim, dan pada gilirannya dia dapat dihadapkan ke muka hakim oleh fihak lain. Perbedaan antara negara sebagai badan hukum dan badan-badan hukum lainnya ialah bahwa negara adalah badan hukum tertinggi yang mempunyai sifat mengatur dan menertibkan. Ini berarti bahwa tata-tertib yang diselenggarakan olehnya bersifat normatif yakni sesuai dengan aturan-aturan dan norma-norma yang telah ditetapkan sebagai patokan.

---

[1] Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (New York: Russell and Russell, 1961), h. 181-191.

Di samping pandangan yang ekstrim yuridis ada juga sarjana hukum yang tidak a-priori menolak faktor-faktor sosial. George Jellinek (1815-1911) yang sering disebut Bapak Ilmu Negara juga mendasarkan pandangannya atas dasar yuridis, tetapi di samping itu dia memandang perlu bahasan sosiologis. Ia mengemukakan "Zweiseiten Theorie", yaitu bahwa negara perlu dibahas dari dua sudut yaitu:

a. sudut yuridis (Allgemeine Staatsrechtslehre),
b. sudut kemasyarakatan (Allgemeine soziale Staatslehre).

Sudut kemasyarakatan ini oleh Jellinek tidak begitu diperkembangkan. Lagipula pada masa itu (akhir abad ke-19) sosiologi masih sangat muda usianya dan pengaruhnya atas ilmu-ilmu pengetahuan lainnya masih sangat terbatas.

Seorang tokoh ilmu negara yang lebih modern ialah Hermann Heller (Mazhab Berlin) yang kemudian sangat terpengaruh oleh aliran fikiran Anglo Saxon. Ia mengecam bahasan yang ekstrim yuridis dari Kelsen dan menamakannya "Ilmu Negara tanpa negara" (Staatslehre ohne Staat). Dia sendiri sangat mementingkan bahasan yang realistis dan menganggap negara sebagai organisasi kekuasaan.

Pandangan yang ekstrim yuridis terlalu sempit dan kurang memuaskan untuk menganalisa negara teristimewa negara-negara yang sedang berkembang seperti Indonesia. Ia mendasarkan pandangannya atas suatu masyarakat yang kiranya sudah teratur, yang homogeen sifatnya dan yang sudah berjalan beberapa lama. Hanya dalam masyarakat yang tidak ada perbedaan yang menyolok antara golongan-golongan dan kelas-kelas sosial di bidang sosial, ekonomi dan kebudayaan, seperti di negara-negara Eropa Barat pada masa sebelum Perang Dunia II, dapatlah timbul anggapan bahwa negara merupakan penjelmaan dari suatu orde yang semata-mata bersifat hukum.

Mengenai perbedaan antara ilmu politik dan ilmu negara terdapat bermacam-macam pendapat. Hermann Heller telah menyimpulkan pelbagai pendapat dalam *Encyclopaedia of the Social Sciences:*

1. Ada sarjana yang menganggap ilmu politik sebagai "suatu ilmu pengetahuan yang praktis yang ingin membahas keadaan dalam kenyataan" (realistis), sedangkan ilmu negara dinamakan ilmu pengetahuan yang "teoritis yang sangat mementingkan segi normatif" (normatif berarti memenuhi norma-norma dan kaidah-kaidah yang telah ditetapkan). Menurut Hermann

Heller perbedaan ini hanya perbedaan tekanan saja, sebab ilmu politik tidak dapat menjauhkan diri dari teori, sedangkan dia juga memperhatikan segi normatif, sekalipun tidak sedalam ilmu negara.

2. Ada segolongan sarjana yang menganggap bahwa ilmu politik mementingkan "sifat-sifat dinamis dari negara", yaitu proses-proses kegiatan dan aktivitas negara; perubahan negara yang terus menerus yang disebabkan oleh golongan-golongan yang memperjuangkan kekuasaan. Subyek ilmu politik ialah gerakan-gerakan dan kekuatan-kekuatan di belakang evolusi yang terus-menerus itu. Sebaliknya, oleh sarjana-sarjana itu ilmu negara dianggap lebih mementingkan "segi-segi statis dari negara" seolah-olah negara adalah beku, dan membatasi diri pada penelitian lembaga kenegaraan yang resmi.
3. Dianggap bahwa ilmu negara lebih tajam konsep-konsepnya dan lebih terang metodologinya, tetapi ilmu politik dianggap lebih konkrit dan lebih mendekati realitas.
4. Perbedaan yang praktis ialah bahwa ilmu negara lebih mendapat perhatian dari ahli hukum, sedangkan ahli sejarah dan ahli sosiologi lebih tertarik kepada ilmu politik.[2]

---

[2] Hermann Heller, "Political Science", *Encyclopaedia of the Social Sciences* (New York: The MacMillan Co., 1959), XII, h. 209-223.

BAB III

KONSEP-KONSEP POLITIK

Teori Politik

Teori adalah generalisasi yang abstrak mengenai beberapa phenomena. Dalam menyusun generalisasi itu teori selalu memakai konsep-konsep. Konsep itu lahir dalam pikiran (mind) manusia dan karena itu bersifat abstrak, sekalipun fakta-fakta dapat dipakai sebagai batu loncatan.

Teori politik adalah bahasan dan generalisasi dari phenomena yang bersifat politik. Dengan perkataan lain teori politik adalah bahasan dan renungan atas a) tujuan dari kegiatan politik, b) cara-cara mencapai tujuan itu, c) kemungkinan-kemungkinan dan kebutuhan-kebutuhan yang ditimbulkan oleh situasi politik yang tertentu dan d) kewajiban-kewajiban (obligations) yang diakibatkan oleh tujuan politik itu. Konsep-konsep yang dibahas dalam teori politik mencakup antara lain, masyarakat, kelas sosial, negara, kekuasaan, kedaulatan, hak dan kewajiban, kemerdekaan, lembaga-lembaga negara, perubahan sosial, pembangunan politik (political development), modernisasi, dan sebagainya.

Menurut Thomas P. Jenkin dalam *The Study of Political Theory*[1] dibedakan dua macam teori politik, sekalipun perbedaan antara kedua kelompok teori tidak bersifat mutlak.

A. Teori-teori yang mempunyai dasar moril dan yang menentukan norma-norma politik (norms for political behavior). Karena adanya unsur norma-norma dan nilai (value) maka teori-teori ini boleh dinamakan *valuational* (mengandung nilai). Yang termasuk golongan ini antara lain filsafat politik, teori politik sistematis, ideologi, dan sebagainya.

B. Teori-teori yang menggambarkan dan membahas phenomena dan fakta-fakta politik dengan tidak mempersoalkan norma-norma atau nilai. Teori-teori ini dapat dinamakan *non-*

---

[1] Thomas P. Jenkin, *The Study of Political Theory* (New York: Random House Inc., 1967), h. 1-5.

*valuational.** Ia biasanya bersifat deskriptif (menggambarkan) dan komparatif membandingkan). Ia berusaha untuk membahas fakta-fakta kehidupan politik sedemikian rupa sehingga dapat disistematisir dan disimpulkan dalam generalisasi-generalisasi.

Teori-teori politik yang mempunyai dasar moril (kelompok A) fungsinya terutama menentukan pedoman dan patokan yang bersifat moral dan yang sesuai dengan norma-norma moral. Semua phenomena politik ditafsirkan dalam rangka tujuan dan pedoman moral ini. Dianggap bahwa dalam kehidupan politik yang sehat diperlukan pedoman dan patokan ini. Teori-teori semacam ini mencoba mengatur hubungan-hubungan antara anggota masyarakat sedemikian rupa sehingga di satu fihak memberi kepuasan perorangan. dan di fihak lain dapat membimbingnya menuju ke suatu struktur masyarakat politik yang stabil dan dinamis. Untuk keperluan itu teori-teori politik semacam ini memperjuangkan suatu tujuan yang bersifat moral dan atas dasar itu menetapkan suatu kode ethik atau tata cara yang harus dijadikan pegangan dalam kehidupan politik. Fungsi utama dari teori-teori politik ini ialah mendidik warga masyarakat mengenai norma-norma dan nilai-nilai itu.

Teori-teori kelompok A dapat dibagi lagi dalam tiga golongan:

a. *Filsafat politik* (political philosophy)

Filsafat politik mencari penjelasan yang berdasarkan ratio. Ia melihat jelas adanya hubungan antara sifat dan hakekat dari alam semesta (universe) dengan sifat dan hakekat dari kehidupan politik di dunia fana ini. Pokok pikiran dari filsafat politik ialah bahwa persoalan-persoalan yang menyangkut alam semesta seperti metaphysika dan epistemologi harus dipecahkan dulu sebelum persoalan-persoalan politik yang kita alami sehari-hari dapat ditanggulangi. Misalnya menurut filsuf Yunani Plato, keadilan merupakan hakekat dari alam semesta dan sekaligus merupakan pedoman untuk mencapai "kehidupan yang baik" (good life) yang dicita-citakan olehnya. Contoh lain adalah beberapa karya dari John Locke. Filsafat politik erat hubungannya dengan ethika dan filsafat sosial.

b. *Teori politik sistematis* (systematic political theory)

Teori-teori politik ini tidak memajukan suatu pandangan tersendiri mengenai metaphysika dan epistemologi. tetapi mendasarkan diri atas pandangan-pandangan yang sudah lazim diterima pada masa itu. Jadi, ia tidak menjelaskan asal-usul atau cara

---

Suatu istilah yang dewasa ini sering dipakai ialah "value free" (bebas-nilai).

lahirnya norma-norma, tetapi hanya mencoba untuk merealisasikan norma-norma itu dalam suatu program politik. Teori-teori politik semacam ini merupakan suatu langkah lanjutan dari filsafat politik dalam arti bahwa ia langsung menetrapkan norma-norma dalam kegiatan politik. Misalnya, dalam abad ke-19 teori-teori politik banyak membahas mengenai hak-hak individu yang diperjuangkan terhadap kekuasaan negara dan mengenai sistim hukum dan sistim politik yang sesuai dengan pandangan itu. Bahasan-bahasan ini didasarkan atas pandangan yang sudah lazim pada masa itu mengenai adanya hukum alam (natural law), tetapi tidak lagi mempersoalkan hukum alam itu sendiri.

c. *Ideologi politik* (political ideology)

Ideologi politik adalah himpunan nilai-nilai, idee, norma-norma, kepercayaan dan keyakinan, suatu "Weltanschauung", yang dimiliki seorang atau sekelompok orang, atas dasar mana dia menentukan sikapnya terhadap kejadian dan problema politik yang dihadapinya dan yang menentukan tingkah-laku politiknya.

Nilai-nilai dan idee-idee ini merupakan suatu sistim yang berpautan. Dasar dari ideologi politik adalah keyakinan akan adanya suatu pola tata-tertib sosial politik yang ideal. Ideologi politik mencakup pembahasan dan diagnose, serta saran-saran (prescription) mengenai bagaimana mencapai tujuan ideal itu. Ideologi—berbeda dengan filsafat yang sifatnya merenung-renung—mempunyai tujuan untuk menggerakkan kegiatan dan aksi (action-oriented).

Ideologi yang berkembang luas mau tidak mau dipengaruhi oleh kejadian-kejadian dan pengalaman-pengalaman dalam masyarakat di mana dia berada, dan sering harus mengadakan kompromi dan perubahan-perubahan yang cukup luas. Contoh dari beberapa ideologi atau doktrin politik ialah misalnya demokrasi, Marxisme-Leninisme, Liberalisme, Fascisme, dan sebagainya, di antara mana Marxisme-Leninisme merupakan ideologi yang sifat doktriner dan sifat militannya paling menonjol.

Masyarakat

Semua ilmu sosial mempelajari manusia sebagai anggota kelompok. Timbulnya kelompok-kelompok itu ialah karena dua sifat manusia yang bertentangan satu sama lain; di satu fihak dia ingin kerjasama, di fihak lain dia cenderung untuk bersaing dengan sesama manusia.

Manusia mempunyai naluri (instinct) untuk hidup berkawan dan hidup bersama dengan orang lain secara gotong-royong. Setiap manusia mempunyai kebutuhan fisik maupun mental yang sukar dipenuhinya seorang diri. Ia perlu makan, minum, berkeluarga dan bergerak secara aman, dan sebagainya. Untuk memenuhi keperluan-keperluan dan kepentingan-kepentingan itu ia mengadakan hubungan-hubungan (relationships) dan bekerjasama dengan orang lain dengan jalan mengorganisir bermacam-macam kelompok dan asosiasi. Kelompok yang paling pokok ialah keluarga, tetapi masih banyak asosiasi lain yang memenuhi bermacam-macam kebutuhan manusia. Misalnya untuk mengejar kepentingannya di bidang ekonomi didirikan asosiasi ekonomi seperti koperasi, perkumpulan perdagangan, perkumpulan nelayan, dan sebagainya. Untuk memenuhi kebutuhannya di bidang spirituil diadakan perkumpulan agama, perkumpulan kebatinan, dan sebagainya; untuk memenuhi keinginannya untuk menambah pengetahuan didirikan sekolah-sekolah, kursus-kursus, dan sebagainya.

Di dalam kehidupan berkelompok dan dalam hubungannya dengan manusia yang lain, pada dasarnya setiap manusia menginginkan beberapa nilai. Dalam mengamati masyarakat di sekelilingnya, yaitu masyarakat Barat, Harold Lasswell[2] memperinci delapan nilai, yaitu:

a) *Kekuasaan*
b) *Pendidikan/Penerangan* (enlightenment)
c) *Kekayaan* (wealth)
d) *Kesehatan* (well-being)
e) *Ketrampilan* (skill)
f) *Kasih sayang* (affection)
g) *Kejujuran* (rectitude) dan *Keadilan* (rechtschapenheid)
h) *Keseganan, respek* (respect)

Dengan adanya berbagai-bagai nilai dan kebutuhan yang harus dilayani itu maka manusia menjadi anggota dari beberapa kelompok sekaligus. Masyarakatlah yang mencakup semua hubungan dan kelompok di dalam sesuatu wilayah.

Apakah yang dimaksud dengan *masyarakat?* Definisi mengenai masyarakat ada bermacam-macam, bergantung kepada sudut pandangan masing-masing sarjana sosial. Menurut Robert MacIver: "Masyarakat adalah suatu sistim hubungan-hubungan yang ditertibkan" (Society means a system of ordered relations).[3]

---

[2] Laswell, *op. cit.*, h. 202.

[3] Robert M. MacIver, *The Web of Government* (New York: The MacMillan Company, 1961), h. 22.

Dan menurut perumusan Harold J. Laski dari London School of Economics and Political Science maka masyarakat adalah "sekelompok manusia yang hidup bersama dan bekerjasama untuk mencapai terkabulnya keinginan-keinginan mereka bersama" (A society is a group of human beings living together and working together for the satisfaction of their mutual wants).[4] Dari dua definisi tadi dapat disimpulkan bahwa masyarakat mencakup semua hubungan dan kelompok dalam suatu wilayah.

Jika manusia dibiarkan mengejar kepentingannya masing-masing dan bersaing secara bebas tanpa batas, maka akan timbul keadaan yang penuh pertentangan yang dapat merugikan masyarakat keseluruhannya. Karena mencari perlindungan dan atas kesadaran bahwa perlindungan yang efektif hanya dapat diselenggarakan secara kolektif maka dia bergabung dalam kelompok dan perserikatan. Jadi di sini kita lihat bahwa maksud terbentuknya asosiasi itu pertama, untuk memenuhi kebutuhan manusia di berbagai-bagai bidang; kedua, untuk membatasi kompetisi, mengendalikan tindakan-tindakan yang akibatnya merugikan dan meringankan akibat-akibat yang timbul dari bermacam-macam pertentangan. Setiap asosiasi, apakah dia berbentuk keluarga, atau pun organisasi kemahasiswaan atau perkumpulan keagamaan, mempunyai aturan-aturan yang maksudnya di satu fihak memperjuangkan kepentingan bersama anggota-anggota asosiasi, di lain fihak mencegah timbulnya tindakan yang merugikan anggota asosiasi lainnya, dan dengan demikian menyelenggarakan penertiban. Penertiban berarti mengatur orang lain, tetapi juga berarti mengatur diri sendiri dan asosiasinya sendiri. Ini menimbulkan penertiban menurut norma-norma yang tertentu, dan penertiban ini baru efektif kalau norma-norma dianggap adil dan benar oleh para anggota asosiasi itu.

Di antara asosiasi yang banyak itu ada satu asosiasi yang paling penting, yaitu negara. Negara sebagai asosiasi telah lahir karena memenuhi kebutuhan manusia akan pengaturan, jadi memenuhi kebutuhan politiknya. Negara mempunyai tujuan untuk menyelenggarakan perlindungan serta penertiban dan untuk itu diberi monopoli dalam penggunaan kekerasan fisik secara sah. Dalam menjalankan tugasnya, negara merupakan alat (organ) dari seluruh masyarakat dan karena itu harus ditaati oleh semua penduduk dalam sesuatu wilayah. Pengusutan, penuntutan dan pelaksanaan keputusan hukuman atas suatu kejahatan hanya dapat dilakukan oleh aparatur-aparatur negara saja (polisi, jaksa). Demikian pula misalnya, hanya negara sajalah yang berwenang untuk mengadakan wajib militer, suatu wewenang yang tidak terdapat pada asosiasi lain selain dari negara.

---

[4] Harold J. Laski, *The State in Theory and Practice* (New York: The Viking Press, 1947), h. 8-9.

Kekuasaan

Kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau sekelompok manusia untuk mempengaruhi tingkah-lakunya seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah-laku itu menjadi sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang yang mempunyai kekuasaan itu. Gejala kekuasaan ini adalah gejala yang lumrah terdapat dalam setiap masyarakat, dalam semua bentuk hidup bersama.

Manusia mempunyai bermacam-macam keinginan dan tujuan yang ingin sekali dicapainya. Untuk itu dia sering merasa perlu untuk memaksakan kemauannya atas orang atau kelompok lain. Hal ini menimbulkan perasaan pada dirinya bahwa mengendalikan orang lain adalah syarat mutlak untuk keselamatannya sendiri. Maka dari itu bagi orang banyak, kekuasaan itu merupakan suatu nilai yang ingin dimilikinya. Kekuasaan sosial terdapat dalam semua hubungan sosial dan dalam semua organisasi sosial.

Kekuasaan sosial menurut Ossip K. Flechtheim adalah "keseluruhan dari kemampuan, hubungan-hubungan dan proses-proses yang menghasilkan ketaatan dari fihak lain . . . untuk tujuan-tujuan yang ditetapkan oleh pemegang kekuasaan" (Social power is the sum total of all those capacities, relationships and processes by which compliance of others is secured . . . for ends determined by the power holder).[5]

Definisi yang diberikan oleh Robert M. *MacIver* adalah: "Kekuasaan sosial adalah kemampuan untuk mengendalikan tingkah-laku orang lain, baik secara langsung dengan jalan memberi perintah, maupun secara tidak langsung dengan mempergunakan segala alat dan cara yang tersedia" (Social power is the capacity to control the behavior of others either directly by fiat or indirectly by the manipulation of available means).[6] Kekuasaan sosial terdapat dalam semua hubungan sosial dan dalam semua organisasi sosial.

Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan (relationship), dalam arti bahwa ada satu fihak yang memerintah dan ada fihak yang diperintah (the ruler and the ruled); satu fihak yang memberi perintah, satu fihak yang mematuhi perintah. Tidak ada persamaan martabat, selalu yang satu lebih tinggi daripada yang lain dan selalu ada unsur paksaan dalam hubungan-kekuasaan. Paksaan tidak selalu perlu dipakai secara gamblang, tetapi adanya kemungkinan paksaan itu dipakai, sering sudah cukup.

---

[5] Flechtheim, *op. cit.*, h. 16.

[6] MacIver, *op. cit.*, h. 87.

Setiap manusia sekaligus merupakan subyek dari kekuasaan dan obyek dari kekuasaan. Misalnya, seorang presiden membuat undang-undang (subyek dari kekuasaan), tetapi di samping itu dia juga harus tunduk kepada undang-undang (obyek dari kekuasaan). Pokoknya jarang sekali ada orang yang tidak pernah memberi perintah dan tidak pernah menerima perintah. Hal ini kelihatan jelas dalam organisasi militer yang bersifat hierarchis di mana seorang prajurit diperintah oleh komandannya, sedangkan komandan ini diperintah pula oleh atasannya.

Oleh Robert M. MacIver dikemukakan bahwa kekuasaan dalam suatu masyarakat selalu berbentuk piramida.[7] Ini terjadi karena kenyataan bahwa kekuasaan yang satu membuktikan dirinya lebih unggul daripada lainnya, hal mana berarti bahwa yang satu itu lebih kuat dengan jalan mensubordinasikan kekuasaan lainnya itu. Atau dengan perkataan lain struktur piramida kekuasaan itu terbentur oleh kenyataan dalam sejarah masyarakat, bahwa golongan yang berkuasa (dan yang memerintah) itu relatif selalu lebih kecil jumlahnya daripada golongan yang dikuasai (dan yang diperintah). Sehubungan dengan hal itu Gaetano Mosca mendalilkan bahwa "the many are ruled by the few". Dan kenyataan tersebut berlaku baik dalam sistim demokrasi maupun diktatur.

Sumber kekuasaan terdapat dalam pelbagai segi. Dia dapat bersumber pada kekerasan fisik (misalnya, seorang polisi dapat memaksa penjahat untuk mengakui kejahatannya karena dari segi persenjataan polisi lebih kuat); dapat juga bersumber pada *kedudukan* (misalnya, seorang komandan terhadap bawahannya; seorang menteri dapat memecat pegawainya yang korupsi atau memutasikannya ke tempat lain); pada kekayaan (misalnya, seorang pengusaha kaya dapat mempengaruhi seorang politikus melalui kekayaannya); atau pada kepercayaan (misalnya, seorang pendeta terhadap umatnya); dan lain-lain.

Berhubungan erat dengan masalah kekuasaan adalah *pengaruh* (influence), sehingga sering dikatakan bahwa pengaruh adalah bentuk lunak dari kekuasaan. Dalam hal ini biasanya seseorang yang mempunyai kekuasaan juga mempunyai pengaruh di dalam dan di luar bidang kekuasaannya. Tetapi tidak semua orang yang mempunyai kekuasaan yang sama, mempunyai pengaruh yang sama besarnya karena masalah pengaruh berkaitan dengan pribadi seseorang yang memegang kekuasaan. Misalnya, kekuasaan lurah A sama dengan kekuasaan lurah B, tetapi pengaruh lurah A belum tentu sama besarnya dengan pengaruh lurah B di lingkungan penduduknya masing-masing. Selain itu pengaruh juga tidak selalu harus dikaitkan dengan kekuasaan sebab ada orang yang tidak mempunyai kedudukan (yang dengan sendirinya tidak mempunyai kekuasaan) tetapi mempunyai pengaruh. Jadi, arti pengaruh tidak sama dengan kekuasaan.

---

[7] *Ibid.*, Bab V.

Di antara banyak bentuk kekuasaan ini ada suatu bentuk yang penting yaitu kekuasaan politik. Dalam hal ini *kekuasaan politik* adalah "kemampuan untuk mempengaruhi kebijaksanaan umum (pemerintah) baik terbentuknya maupun akibat-akibatnya sesuai dengan tujuan-tujuan pemegang kekuasaan sendiri". Kekuasaan politik merupakan sebagian saja dari kekuasaan sosial, yakni kekuasaan sosial yang fokusnya ditujukan kepada negara sebagai satu-satunya fihak berwenang yang mempunyai hak untuk mengendalikan tingkah-laku sosial dengan paksaan. Kekuasaan politik tidak hanya mencakup kekuasaan untuk memperoleh ketaatan dari warga masyarakat, tetapi juga menyangkut pengendalian orang lain dengan tujuan untuk mempengaruhi tindakan dan aktivitas negara di bidang administratif, legislatif, dan yudikatif.

Namun demikian suatu kekuasaan politik tidaklah mungkin tanpa *penggunaan kekuasaan* (machtsuitoefening). Kekuasaan itu harus digunakan dan harus dijalankan. Apabila penggunaan kekuasaan itu berjalan dengan efektif, hal ini dapat disebut sebagai "kontrol" (penguasaan/pengendalian). Dengan sendirinya untuk menggunakan kekuasaan politik yang ada, harus ada *penguasa* yaitu pelaku yang memegang kekuasaan, dan harus ada *alat/sarana kekuasaan* (machtsmiddelen) agar penggunaan kekuasaan itu dapat dilakukan dengan baik. Pada kebanyakan negara-negara baru di mana kesetiaan lokal (primordial attachment) tampak masih lebih kuat dibandingkan dengan kesetiaan nasional, serta banyak suku, golongan, dan aliran, maka soal *keabsahan* (legitimacy) perlu digalang. Keabsahan adalah konsep bahwa kedudukan seseorang atau sekelompok penguasa diterima baik oleh masyarakat oleh karena sesuai dengan azas-azas dan prosedur yang berlaku dan yang dianggap wajar.

Ossip K. Flechtheim membedakan dua macam kekuasaan politik, yakni:

a. bagian dari kekuasaan sosial yang (khususnya) terwujud dalam negara (kekuasaan negara atau state power), seperti lembaga-lembaga pemerintahan D.P.R., Presiden, dan sebagainya.
b. bagian dari kekuasaan sosial yang ditujukan kepada negara.[8]

Yang dimaksud ialah aliran-aliran dan asosiasi-asosiasi baik yang terang bersifat politik (seperti misalnya partai politik), maupun yang pada dasarnya tidak terutama menyelenggarakan kegiatan politik, tetapi pada saat-saat tertentu mempengaruhi jalannya pemerintahan, yaitu organisasi ekonomi, organisasi mahasiswa, organisasi agama, organisasi minoritas dan sebagainya.

Tetapi apa yang merupakan kekuasaan politik berbeda dalam setiap negara. Di Indonesia, terutama di masa lampau, banyak organisasi wanita merupakan kekuatan politik, tetapi di negeri-negeri Barat (kecuali di masa belakangan ini di Amerika Serikat dengan "women's lib"-nya), di Filipina dan Jepang biasanya tidak bersifat politik; begitu pula organisasi kesarjanaan, organisasi pemuda, dan sebagainya. Di Indonesia dan beberapa negara Barat, seperti negeri Belanda, penyelenggaraan pengadilan tidak menyangkut kekuasaan politik tetapi di India dan Amerika Serikat beberapa keputusan Mahkamah Agung yang bersifat menguji undang-undang apakah sesuai dengan Undang-Undang Dasar (judicial review) menyangkut kekuasaan politik, oleh karena dapat merubah pembagian kekuasaan di dalam negara. Jadi, di negara-negara itu sebagian kekuasaan Mahkamah Agung bersifat politik.

Negara

Negara merupakan integrasi dari kekuasaan politik, ia adalah organisasi pokok dari kekuasaan politik. Negara adalah *agency* (alat) dari masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat dan menertibkan gejala-gejala kekuasaan dalam masyarakat. Manusia hidup dalam suasana kerjasama, sekaligus suasana antagonistis dan penuh pertentangan. Negara adalah organisasi yang dalam sesuatu wilayah dapat memaksakan kekuasaannya secara sah terhadap semua golongan kekuasaan lainnya dan yang dapat menetapkan tujuan-tujuan dari kehidupan bersama itu. Negara menetapkan cara-cara dan batas-batas sampai di mana kekuasaan dapat digunakan dalam kehidupan bersama itu, baik oleh individu dan golongan atau asosiasi, maupun oleh negara sendiri. Dengan demikian ia dapat mengintegrasikan dan membimbing kegiatan-kegiatan sosial dari penduduknya ke arah tujuan bersama. Dalam rangka ini boleh dikatakan bahwa negara mempunyai dua tugas:

---

[8] Flechtheim, *op. cit.*, h. 16.

a. mengendalikan dan mengatur gejala-gejala kekuasaan yang asosial, yakni yang bertentangan satu sama lain, supaya tidak menjadi antagonisme yang membahayakan;
b. mengorganisir dan mengintegrasikan kegiatan manusia dan golongan-golongan ke arah tercapainya tujuan-tujuan dari masyarakat seluruhnya. Negara menentukan bagaimana kegiatan asosiasi-asosiasi kemasyarakatan disesuaikan satu sama lain dan diarahkan kepada tujuan nasional.

Pengendalian ini dilakukan berdasarkan sistim hukum dan dengan perantaraan pemerintah beserta segala alat-alat perlengkapannya. Kekuasaan negara mempunyai organisasi yang paling kuat dan teratur; maka dari itu semua golongan atau asosiasi yang memperjuangkan kekuasaan, harus dapat menempatkan diri dalam rangka ini.

Definisi mengenai Negara

Di bawah ini disajikan beberapa perumusan mengenai negara.

1. Roger H. Soltau: "Negara adalah alat (agency) atau wewenang (authority) yang mengatur atau mengendalikan persoalan-persoalan bersama, atas nama masyarakat" (The state is an agency or authority managing or controlling these (common) affairs on behalf of and in the name of the community).[9]

2. Harold J. Laski: "Negara adalah suatu masyarakat yang diintegrasikan karena mempunyai wewenang yang bersifat memaksa dan yang secara sah lebih agung daripada individu atau kelompok yang merupakan bagian dari masyarakat itu. Masyarakat adalah suatu kelompok manusia yang hidup dan bekerjasama untuk mencapai terkabulnya keinginan-keinginan mereka bersama. Masyarakat merupakan negara kalau cara hidup yang harus di-

---

[9] Soltau, *op. cit.*, h. 1.

taati baik oleh individu maupun oleh asosiasi-asosiasi ditentukan oleh suatu wewenang yang bersifat memaksa dan mengikat" (The state is a society which is integrated by possessing a coercive authority legally supreme over any individual or group which is part of the society. A society is a group of human beings living together and working together for the satisfaction of their mutual wants. Such a society is a state when the way of life to which both individuals and associations must conform is defined by a coercive authority binding upon them all).[10]

3. Max Weber: "Negara adalah suatu masyarakat yang mempunyai monopoli dalam penggunaan kekerasan fisik secara sah dalam sesuatu wilayah" (The state is a human society that (succesfully) claims the monopoly of the legitimate use of physical force within a given territory).[11]

4. Robert M. MacIver: "Negara adalah asosiasi yang menyelenggarakan penertiban di dalam suatu masyarakat dalam suatu wilayah dengan berdasarkan sistim hukum yang diselenggarakan oleh suatu pemerintah yang untuk maksud tersebut diberi kekuasaan memaksa" (The state is an association which, acting through law as promulgated by a government endowed to this end with coercive power, maintains within a community territorially demarcated the external conditions of order).[12]

Jadi, sebagai definisi umum dapat dikatakan bahwa negara adalah suatu daerah territorial yang rakyatnya diperintah (governed) oleh sejumlah pejabat dan yang berhasil menuntut dari warga negaranya ketaatan pada peraturan perundang-undangannya melalui penguasaan (kontrol) monopolistis dari kekuasaan yang sah.

Sifat-sifat Negara

Negara mempunyai sifat-sifat khusus yang merupakan manifestasi dari kedaulatan yang dimilikinya dan yang hanya terdapat pada negara saja dan tidak terdapat pada asosiasi atau organisasi lainnya. Umumnya dianggap bahwa setiap negara mempunyai sifat memaksa, sifat monopoli dan sifat mencakup semua.

1. *Sifat Memaksa.* Agar peraturan perundang-undangan di-

---

[10] Laski, *op. cit.*, h. 8-9.

[11] Max Weber, *From Max Weber: Essays in Sociology*, trans., ed. and with an introd. by H.H. Gerth and C. Wright Mills. ("A Galaxy Book, GB 13"; New York: Oxford University Press, 1958), h. 78.

[12] Robert M. MacIver, *The Modern State* (London: Oxford University Press, 1955), h. 22.

taati dan dengan demikian penertiban dalam masyarakat tercapai serta timbulnya anarki dicegah, maka negara memiliki sifat memaksa, dalam arti mempunyai kekuasaan untuk memakai kekerasan fisik secara legal. Sarana untuk itu adalah polisi, tentara, dan sebagainya. Organisasi dan asosiasi yang lain dari negara juga mempunyai aturan; akan tetapi aturan-aturan yang dikeluarkan oleh negara lebih mengikat.

Di dalam masyarakat yang bersifat homogeen dan ada konsensus nasional yang kuat mengenai tujuan-tujuan bersama, biasanya sifat paksaan ini tidak perlu begitu menonjol; akan tetapi di negara-negara baru yang kebanyakan belum homogeen dan konsensus nasionalnya kurang kuat, seringkali sifat paksaan ini akan lebih tampak. Dalam hal demikian di negara demokratis tetap disadari bahwa paksaan hendaknya dipakai seminimal mungkin dan sedapat-dapatnya dipakai persuasi (meyakinkan). Lagipula pemakaian paksaan secara ketat selain memerlukan organisasi yang ketat juga memerlukan biaya yang tinggi.

Unsur paksa dapat dilihat misalnya pada ketentuan tentang pajak. Setiap warganegara harus membayar pajak dan orang yang menghindari kewajiban ini dapat dikenakan denda, atau disita miliknya atau di beberapa negara malahan dapat dikenakan hukuman kurungan.

2. *Sifat Monopoli.* Negara mempunyai monopoli dalam menetapkan tujuan bersama dari masyarakat. Dalam rangka ini negara dapat menyatakan bahwa suatu aliran kepercayaan atau aliran politik tertentu dilarang hidup dan disebar luaskan, oleh karena dianggap bertentangan dengan tujuan masyarakat.

3. *Sifat Mencakup Semua* (all-encompassing, all-embracing). Semua peraturan perundang-undangan (misalnya keharusan membayar pajak) berlaku untuk semua orang tanpa kecuali. Keadaan demikian memang perlu, sebab kalau seseorang dibiarkan berada di luar ruang-lingkup aktivitas negara, maka usaha negara ke arah tercapainya masyarakat yang dicita-citakan akan gagal. Lagipula, menjadi warganegara tidak berdasarkan kemauan sendiri (involuntary membership) dan hal ini berbeda dengan asosiasi lain di mana keanggotaan bersifat sukarela.

Unsur-unsur Negara

Negara terdiri dari beberapa unsur yang dapat diperinci sebagai berikut:

1. *Wilayah.* Setiap negara menduduki tempat tertentu di muka bumi dan mempunyai perbatasan tertentu. Kekuasaan negara mencakup seluruh wilayah, tidak hanya tanah, tetapi laut di sekelilingnya dan angkasa di atasnya. Karena kemajuan teknologi dewasa ini masalah wilayah lebih rumit daripada di masa lampau. Sebagai contoh, jika pada masa lampau laut sejauh 3 Mil dari pantai (sesuai dengan jarak tembak meriam) dianggap sebagai perairan territorial yang dikuasai sepenuhnya oleh negara itu, maka peluru-peluru missile sekarang membuat jarak 3 Mil tidak ada artinya. Oleh karena itu beberapa negara (termasuk Indonesia) mengusulkan agar perairan territorial diperlebar menjadi 12 Mil. Di samping itu kemajuan teknologi yang memungkinkan penambangan minyak serta mineral lain di lepas pantai, atau yang dinamakan "landas benua" (continental shelf) telah mendorong sejumlah besar negara untuk menuntut penguasaan atas wilayah yang jauh lebih luas. Wilayah ini diusulkan selebar 200 Mil sebagai "economic zone" agar juga mencakup hak menangkap ikan dan kegiatan ekonomis lainnya.

Dalam mempelajari wilayah sesuatu negara perlu diperhatikan beberapa variabel, antara lain besar kecilnya suatu negara. Menurut hukum internasional maka berdasarkan prinsip "the sovereign equality of nations", semua negara sama martabatnya. Tetapi dalam kenyataan negara kecil sering mengalami kesukaran untuk mempertahankan kedaulatannya, apalagi kalau tetangganya adalah negara besar. Sebagai contoh adalah beberapa negara Amerika Latin yang berdekatan dengan Amerika Serikat, dan beberapa negara Eropa Timur yang berdekatan dengan Uni Soviet. Jadi, negara-negara kecil selalu berkepentingan untuk memelihara hubungan baik dengan tetangganya, agar kemerdekaannya tetap dihormati. Contoh-contoh: Swiss tetap merdeka selama dua Perang Dunia. Negara kecil lain: Monako, Singapore.

Di lain fihak, negara yang luas wilayahnya menghadapi bermacam-macam masalah, apalagi kalau mencakup berbagai-bagai suku bangsa, ras dan agama. Juga faktor geografis, seperti iklim dan sumber alam merupakan variabel yang perlu diperhitungkan. Juga perbatasan merupakan permasalahan; misalnya apakah perbatasannya merupakan perbatasan alamiah (laut, sungai, gunung), apakah ia tidak mempunyai hubungan dengan laut sama sekali (land-locked), atau apakah negara itu merupakan benua atau nusantara. Indonesia dewasa ini mempelopori gagasan *Wawasan Nusantara,* bahwa semua perairan antara pulau-pulau beserta selat dan muara sungai dianggap perairan pedalaman (internal waters), di mana kedaulatan Indonesia berlaku sepenuhnya. Gagasan ini sedang diperjuangkan dalam forum internasional.

2. *Penduduk*. Setiap negara mempunyai penduduk, dan kekuasaan negara menjangkau semua penduduk di dalam wilayahnya. Dalam mempelajari soal penduduk ini, maka perlu diperhatikan faktor-faktor seperti kepadatan penduduk, tingkat pembangunan, tingkat kecerdasan, homogenitas, dan masalah nasionalisme.

Dalam hubungan antara dua negara yang kira-kira sama tingkat industrinya, negara yang sedikit penduduknya sering lebih lemah kedudukannya daripada negara yang banyak penduduknya. (Perancis terhadap Jerman dalam Perang Dunia II). Sebaliknya, negara yang padat penduduknya (India, Cina) menghadapi persoalan bagaimana menyediakan fasilitas yang cukup sehingga rakyatnya dapat hidup secara layak. Di masa lampau ada negara yang mempunyai kecenderungan untuk memperluas wilayahnya melalui expansi. Pada dewasa ini cara yang dianggap lebih layak adalah peningkatan produksi atau menyelenggarakan program-program keluarga berencana untuk membatasi pertambahan penduduk. Dalam memecahkan persoalan semacam ini faktor-faktor seperti tinggi atau rendahnya tingkat pendidikan, kebudayaan dan teknologi dengan sendirinya memainkan peranan yang penting.

Penduduk dalam suatu negara biasanya menunjukkan beberapa ciri khas yang membedakannya dari bangsa lain. Perbedaan ini nampak misalnya dalam kebudayaannya, dalam nilai-nilai politiknya atau identitas nasionalnya. Kesamaan dalam sejarah perkembangannya (misalnya selama lebih dari tiga ratus tahun menjadi tanah jajahan), kesamaan bahasa, kesamaan kebudayaan, kesamaan suku-bangsa dan kesamaan agama merupakan faktor-faktor yang mendorong ke arah terbentuknya persatuan nasional dan identitas nasional yang kuat. Akan tetapi perlu dicatat bahwa setiap faktor tersebut di atas pada dirinya tidak cukup untuk menjamin persatuan bangsa, sedangkan di fihak lain perbedaan-perbedaan dalam faktor-faktor tersebut di atas juga tidak menutup kemungkinan untuk berkembangnya persatuan yang kokoh. Misalnya saja, Swiss mempunyai empat bahasa, India malahan mempunyai enam belas bahasa resmi, akan tetapi kedua negara sampai sekarang masih tetap bersatu. Belgia memiliki dua bahasa dan dua agama, akan tetapi sampai sekarang berhasil mempertahankan persatuannya. Sebaliknya Inggris dan Amerika Serikat mempunyai bahasa yang sama, akan tetapi merupakan dua bangsa dan negara yang terpisah. Begitu pula Pakistan, yang didirikan dengan alasan untuk mempersatukan semua daerah India yang mempunyai mayoritas penduduk yang beragama Islam, akhirnya dalam tahun 1971 terpecah menjadi dua. Hal ini menunjukkan bahwa kesamaan agama pada dirinya tidak menjamin terpeliharanya persatuan bangsa. Indonesia merupakan contoh di mana bermacam-macam suku-bangsa dengan adat-istiadat dan agama yang berbeda-beda, dapat tetap bersatu.

Dari uraian di atas nyatalah bahwa faktor-faktor tadi pada dirinya tidak menjamin persatuan bangsa, akan tetapi dapat menunjang pemeliharaan persatuan itu. Dalam kenyataannya dasar dari suatu negara terutama bersifat psykhologis, yang dinamakan *nasionalisme*. Nasionalisme merupakan suatu perasaan subyektif pada sekelompok manusia bahwa mereka merupakan satu bangsa dan bahwa cita-cita serta aspirasi mereka bersama hanya dapat tercapai jika mereka tergabung dalam satu negara atau nasion. Dalam hubungan ini patut disebut ucapan seorang filsuf Perancis Ernest Renan: "Pemersatu bangsa bukanlah kesamaan bahasa atau kesamaan suku-bangsa, akan tetapi tercapainya hasil gemilang di masa lampau dan keinginan untuk mencapainya lagi di masa depan".

3. *Pemerintah*. Setiap negara mempunyai suatu organisasi yang berwenang untuk merumuskan dan melaksanakan keputusan-keputusan yang mengikat bagi seluruh penduduk di dalam wilayahnya. Keputusan-keputusan ini antara lain berbentuk undang-undang dan peraturan-peraturan lain. Dalam hal ini pemerintah bertindak atas nama negara dan menyelenggarakan kekuasaan dari negara. Bermacam-macam kebijaksanaan ke arah tercapainya tujuan-tujuan masyarakat dilaksanakannya sambil menertibkan hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat. Negara mencakup semua penduduk, sedangkan pemerintah mencakup hanya sebagian kecil daripadanya. Ia sering berubah, sedangkan negara terus bertahan (kecuali kalau dicaplok oleh negara lain). Kekuasaan pemerintah biasanya dibagi atas kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif.

4. *Kedaulatan*. Kedaulatan adalah kekuasaan yang tertinggi untuk membuat undang-undang dan melaksanakannya dengan semua cara (termasuk paksaan) yang tersedia. Negara mempunyai kekuasaan yang tertinggi ini untuk memaksa semua penduduknya agar mentaati undang-undang serta peraturan-peraturannya (kedaulatan ke dalam – internal sovereignty). Di samping itu negara mempertahankan kemerdekaannya terhadap serangan-serangan

dari negara lain dan mempertahankan kedaulatan ke luar (external sovereignty). Untuk itu negara menuntut loyalitas yang mutlak dari warga negaranya.

Kedaulatan merupakan suatu konsep yuridis, dan konsep kedaulatan ini tidak selalu sama dengan komposisi dan letak dari kekuasaan politik. Kedaulatan yang bersifat mutlak sebenarnya tidak ada, sebab pimpinan kenegaraan (raja atau diktator) selalu terpengaruh oleh tekanan-tekanan dan faktor-faktor yang membatasi penyelenggaraan kekuasaan secara mutlak. Apalagi kalau menghadapi masalah dalam hubungan internasional; perjanjian-perjanjian internasional pada dasarnya membatasi kedaulatan sesuatu negara. Kedaulatan umumnya dianggap tidak dapat dibagi-bagi, tetapi di dalam negara federal sebenarnya kekuasaan dibagi antara negara dan negara-negara bagian.

Tujuan dan Fungsi Negara

Negara dapat dipandang sebagai asosiasi manusia yang hidup dan bekerjasama untuk mengejar beberapa tujuan bersama. Dapat dikatakan bahwa tujuan terakhir setiap negara ialah menciptakan kebahagiaan bagi rakyatnya *(bonum publicum, common good, common weal).*

Menurut Roger H. *Soltau* tujuan negara ialah memungkinkan rakyatnya "berkembang serta menyelenggarakan daya ciptanya sebebas mungkin" (the freest possible development and creative self-expression of its members).[13] Dan menurut Harold J. *Laski* "menciptakan keadaan di mana rakyatnya dapat mencapai terkabulnya keinginan-keinginan secara maksimal" (creation of those conditions under which the members of the state may attain the maximum satisfaction of their desires).[14]

Tujuan negara R.I. sebagai tercantum di dalam Undang-Undang Dasar 1945 ialah: "Untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial" dengan berdasarkan kepada: Ketuhanan Yang Mahaesa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusawaratan perwakilan serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia (Pancasila).

---

[13] Soltau, *op. cit.*, h. 253.

[14] Laski, *op. cit.*, h. 12.

Negara yang berhaluan Marxisme-Leninisme bertujuan untuk membangun masyarakat Komunis, sehingga bonum publicum selalu ditafsirkan dalam rangka tercapainya masyarakat komunis. Tafsiran itu mempengaruhi fungsi-fungsi negara di bidang kesejahteraan dan keadilan. Negara dianggap sebagai alat untuk mencapai komunisme dalam arti bahwa segala alat kekuasaannya harus dikerahkan untuk mencapai tujuan itu. Begitu pula fungsi negara di bidang kesejahteraan dan keadilan (termasuk hak-hak azasi warga negara) terutama ditekankan pada aspek kolektifnya, dan sering mengorbankan aspek perseorangannya.

Akan tetapi setiap negara, terlepas dari ideologinya, menyelenggarakan beberapa minimum fungsi yang mutlak perlu yaitu:

1. Melaksanakan penertiban (law and order); untuk mencapai tujuan bersama dan mencegah bentrokan-bentrokan dalam masyarakat, maka negara harus melaksanakan penertiban. Dapat dikatakan bahwa negara bertindak sebagai "stabilisator".
2. Mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya. Dewasa ini fungsi ini dianggap sangat penting, terutama bagi negara-negara baru. Pandangan ini di Indonesia tercermin dalam usaha pemerintah untuk membangun melalui suatu rentetan Repelita.
3. Pertahanan; hal ini diperlukan untuk menjaga kemungkinan serangan dari luar. Untuk ini negara dilengkapi dengan alat-alat pertahanan.
4. Menegakkan keadilan; hal ini dilaksanakan melalui badan-badan pengadilan.

Sarjana lain, Charles E. Merriam menyebutkan lima fungsi negara, yaitu: 1) keamanan ekstern, 2) ketertiban intern, 3) keadilan, 4) kesejahteraan umum, dan 5) kebebasan.

Keseluruhan fungsi negara di atas diselenggarakan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan bersama.

Istilah Negara dan Istilah Sistim Politik

Konsep sistim politik merupakan pokok dari gerakan pembaharuan yang timbul dalam dekade lima puluhan. Gerakan ini ingin mencari suatu "new science of politics" dan lebih terkenal dengan istilah *pendekatan tingkah-laku* oleh karena mengemukakan "tingkah-laku politik" sebagai fokus utama dari penelitian, dan terutama menekankan struktur dan fungsi tingkah-laku.

Konsep "sistim" oleh sarjana ilmu politik dipinjam dari ilmu biologi. Dianggap bahwa suatu sistim politik, seperti halnya organisme dalam ilmu biologi, terdiri dari bagian-bagian atau komponen-komponen yang saling bergantung kepada yang lain dan saling mengadakan interaksi. Keseluruhan dari interaksi ini perlu diteliti jika seluruh organisme ingin dimengerti. Dua ciri perlu diperhatikan. Pertama, bahwa setiap perubahan dalam satu bagian dari sistim itu mempengaruhi seluruh sistim. Kedua, bahwa sistim itu bekerja dalam suatu lingkungan (environment) yang lebih luas dan bahwa ada perbatasan antara sistim dengan lingkungannya. Juga perlu diperhatikan bahwa sistim mengadakan interaksi dengan lingkungan dan dipengaruhi oleh lingkungan itu.

Pada dasarnya konsep sistim politik dipakai untuk keperluan analisa, di mana suatu sistim bersifat abstrak pula. Dalam konteks ini sistim terdiri dari beberapa variabel. Di samping itu konsep sistim politik dapat diterapkan pada suatu situasi yang konkrit, misalnya negara, atau kesatuan yang lebih kecil, seperti kota, atau suku-bangsa. atau pun kesatuan yang lebih besar seperti di bidang internasional, di mana sistim politik terdiri dari beberapa negara.

Konsep sistim politik di dalam peneterapan pada situasi yang konkrit seperti negara, mencoba mendasarkan studi tentang gejala-gejala politik dalam konteks tingkah-laku di dalam masyarakat. Tingkah-laku politik dianggap sebagai sebagian dari keseluruhan tingkah-laku sosial. Menurut pemikiran ini masyarakat merupakan suatu sistim sosial yang pada hakekatnya terdiri dari bermacam-macam proses. Di antara bermacam-macam proses ini dapat dilihat gejala-gejala politik sebagai suatu kumpulan proses tersendiri yang berbeda dengan proses-proses lainnya. Inilah yang dinamakan sistim politik.

Sistim politik ini hanya merupakan salah satu dari bermacam-macam sistim yang terdapat dalam suatu masyarakat, seperti misalnya sistim ekonomi, sistim teknik dan sebagainya. (Oleh karena semua sistim ini berada dalam masyarakat, atau sistim sosial, maka sering sistim ekonomi, sistim politik, sistim teknik, sistim komunikasi dan sebagainya dinamakan sub-sistim, yaitu sub-sistim ekonomi, sub-sistim politik dan sebagainya).

Setiap sistim masing-masing mempunyai fungsi tertentu yang dimaksudkan untuk menjaga kelangsungan hidup dan mencapai tujuan dari masyarakat tersebut. Sistim-sistim ini merupakan *lingkungan* (environment) dari sistim politik. Sistim-sistim mempengaruhi jalannya sistim politik serta pelaku-pelaku politik.

Dalam konsep sistim politik ini kita temukan istilah-istilah seperti proses, struktur dan fungsi. Proses adalah pola-pola (sosial dan politik) yang dibuat oleh manusia dalam mengatur hubungan antara satu sama lain. Pola-pola ini ada yang jelas kelihatan, ada pula yang kurang jelas tampak. Dalam suatu negara, lembaga-lembaga seperti parlemen, partai, birokrasi, sekalipun sudah mempunyai kehidupan sendiri, sebenarnya tak lain dari proses-proses yang pola-pola-ulangannya sudah mantap. Mereka mencerminkan struktur tingkah-laku (structure of behavior). Struktur mencakup lembaga-lembaga formil dan informil seperti parlemen, kelompok kepentingan, kepala negara, jaringan komunikasi dan sebagainya.

Seperti telah diterangkan di atas, sistim politik menyelenggarakan fungsi-fungsi tertentu untuk masyarakat. Fungsi-fungsi itu adalah membuat keputusan-keputusan kebijaksanaan (policy decisions) yang mengikat mengenai alokasi dari nilai-nilai (baik yang bersifat materiil, maupun yang non-materiil). Keputusan-keputusan kebijaksanaan ini diarahkan kepada tercapainya tujuan-tujuan masyarakat. Sistim politik menghasilkan "output" yaitu keputusan-keputusan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang mengikat. Dengan kata lain: melalui sistim politik tujuan-tujuan masyarakat dirumuskan dan selanjutnya dilaksanakan oleh keputusan-keputusan kebijaksanaan.

Sistim politik disebut sebagai "sistim terbuka" (open system), oleh karena terbuka untuk pengaruh dari luar sebagai akibat dari interaksi dengan sistim-sistim lain. Maka dari itu seorang sarjana ilmu politik harus mampu untuk melibatkan aspek-aspek non-politik dari kehidupan sosial dalam penelitiannya.

Proses dalam setiap sistim dapat dijelaskan sebagai input dan output. Begitu pula dalam suatu sistim politik yang konkrit, seperti negara, terjadi proses semacam itu. Dapat dilihat suatu pola tertentu dalam hubungan dan interaksi antara sistim politik dan lingkungan. Yang dinamakan input (yang datang dari lingkungan) ialah tuntutan serta aspirasi masyarakat dan juga dukungan masyarakat. Dalam sistim politik input ini diolah dan diubah (conversion) menjadi output, keputusan-keputusan dan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang mengikat dari pemerintah. Keputusan-keputusan ini mempunyai pengaruh, dan pada gilirannya dipengaruhi oleh lingkungan sistim-sistim lain, seperti sistim ekonomi, sistim teknik, dan sebagainya. Dengan demikian feedback (umpan-balik) dari output yang kembali menjadi input baru mengalami pengaruh-pengaruh dari luar ini. Dan demikian seterusnya.

Salah satu aspek penting dalam sistim politik adalah *budaya politik* (political culture) yang mencerminkan faktor subyektif. Budaya politik adalah keseluruhan dari pandangan-pandangan politik, seperti norma-norma, pola-pola orientasi terhadap politik dan pandangan hidup pada umumnya. Budaya politik mengutamakan dimensi psykhologis dari suatu sistim politik, yaitu sikap-sikap, sistim-sistim kepercayaan, simbol-simbol yang dimiliki oleh individu-individu dan beroperasi di dalam seluruh masyarakat, serta harapan-harapannya. Kegiatan politik seseorang misalnya, tidak hanya ditentukan oleh tujuan-tujuan yang didambakannya, akan tetapi juga oleh harapan-harapan politik yang dimilikinya dan oleh pandangannya mengenai situasi politik.

Bentuk dari budaya politik dalam suatu masyarakat dipengaruhi antara lain oleh sejarah perkembangan dari sistim, oleh agama yang terdapat dalam masyarakat itu, kesukuan, status sosial, konsep mengenai kekuasaan, kepemimpinan dan sebagainya.

Umumnya dianggap bahwa dalam sistim politik terdapat 4 variabel:

1. kekuasaan — sebagai cara untuk mencapai hal yang diinginkan antara lain membagi sumber-sumber di antara kelompok-kelompok dalam masyarakat;
2. kepentingan — tujuan-tujuan yang dikejar oleh pelaku-pelaku atau kelompok politik;
3. kebijaksanaan — hasil dari interaksi antara kekuasaan dan kepentingan, biasanya dalam bentuk perundang-undangan;
4. budaya politik — orientasi subyektif dari individu terhadap sistim politik.[15]

---

[15] Lihat Samuel H. Beer dan Adam B. Ulam (eds.), *Patterns of Government* (New York: Random House, 1967), h. 25-31, dan Gilbert Abcarian dan George S. Masannat: *Contemporary Political Systems* (New York, Charles Scribner's Sons, 1970), h. 11.

BAB IV

DEMOKRASI

Beberapa Konsep Mengenai Demokrasi

Kita mengenal bermacam-macam istilah demokrasi. Ada yang dinamakan demokrasi konstitusionil, demokrasi parlementer, demokrasi Terpimpin, demokrasi Pancasila, demokrasi rakyat, demokrasi Soviet, demokrasi nasional, dan sebagainya. Semua konsep ini memakai istilah demokrasi, yang menurut asal kata berarti "rakyat berkuasa" atau "government or rule by the people". (Kata Yunani demos berarti rakyat, kratos/kratein berarti kekuasaan/berkuasa).

Sesudah Perang Dunia II kita melihat gejala bahwa secara formil demokrasi merupakan dasar dari kebanyakan negara di dunia. Menurut suatu penelitian yang diselenggarakan oleh UNESCO dalam tahun 1949 maka "mungkin untuk pertama kali dalam sejarah *demokrasi* dinyatakan sebagai nama yang paling baik dan wajar untuk semua sistim organisasi politik dan sosial yang diperjuangkan oleh pendukung-pendukung yang berpengaruh" (probably for the first time in history *democracy* is claimed as the proper ideal description of all systems of political and social organizations advocated by influential proponents).

Akan tetapi UNESCO juga menarik kesimpulan bahwa idee demokrasi dianggap *ambiguous* atau mempunyai arti-dua, sekurang-kurangnya ada *ambiguity* atau ketaktentuan "mengenai lembaga-lembaga atau cara-cara yang dipakai untuk melaksanakan idee, atau mengenai keadaan kulturil serta historis yang mempengaruhi istilah, idee dan praktek demokrasi" (either in the institutions or devices employed to effect the idea or in the cultural or historical circumstances by which word, idea and practice are conditioned)[1].

---

[1] S.I. Benn and R.S. Peters, *Principles of Political Thought* (New York: Collier Books, 1964), h. 393.

Tetapi di antara sekian banyak aliran fikiran yang dinamakan demokrasi ada dua kelompok aliran yang paling penting, yaitu demokrasi konstitusionil dan satu kelompok aliran yang menamakan dirinya "demokrasi", tetapi yang pada hakekatnya mendasarkan dirinya atas komunisme. Kedua kelompok aliran demokrasi mula-mula berasal dari Eropa, tetapi sesudah Perang Dunia II nampaknya juga didukung oleh beberapa negara baru di Asia. India, Pakistan, Filipina, dan Indonesia mencita-citakan demokrasi konstitusionil, sekalipun terdapat bermacam-macam bentuk pemerintahan maupun gaya hidup dalam negara-negara tersebut. Di lain fihak ada negara-negara baru di Asia yang mendasarkan diri atas azas-azas komunisme, yaitu R.R.C., Korea Utara, dan sebagainya.

Demokrasi yang dianut di Indonesia, yaitu demokrasi berdasarkan Pancasila, masih dalam taraf perkembangan dan mengenai sifat-sifat dan ciri-cirinya terdapat pelbagai tafsiran serta pandangan. Tetapi yang tidak dapat disangkal ialah bahwa beberapa nilai pokok dari demokrasi konstitusionil cukup jelas tersirat di dalam Undang-Undang Dasar 1945. Selain dari itu Undang-Undang Dasar kita menyebut secara eksplisit dua prinsip yang menjiwai naskah itu, dan yang dicantumkan dalam Penjelasan mengenai Sistim Pemerintahan Negara yaitu:

I. Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum (Rechtsstaat). Negara Indonesia berdasarkan atas Hukum (Rechtsstaat), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (Machtsstaat).

II. Sistim Konstitusionil.
Pemerintahan berdasarkan atas Sistim Konstitusi (Hukum Dasar), tidak bersifat Absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas). Berdasarkan dua istilah "Rechtsstaat" dan "sistim konstitusi", maka jelaslah bahwa demokrasi yang menjadi dasar dari Undang-Undang Dasar 1945, ialah demokrasi konstitusionil. Di samping itu corak khas demokrasi Indonesia, yaitu "kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan", dimuat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar.

Kalau sesudah tertumpasnya G. 30 S/PKI dalam tahun 1965 sudah terang bahwa yang kita cita-citakan itu adalah demokrasi konstitusionil, tetapi tidak dapat disangkal bahwa dalam masa demokrasi Terpimpin kita sedikit banyak telah terpengaruh oleh beberapa konsep komunis berkat kelihaian PKI untuk menyusupkan konsep-konsep dari alam fikiran komunisme ke dalam kehidupan politik kita pada masa pra-G. 30 S. Maka dari itu perlu kiranya kita menjernihkan fikiran kita sendiri dan meneropong dua aliran fikiran utama yang sangat berbeda, malahan sering bertentangan serta berkonfrontasi satu sama lain, yaitu demokrasi konstitusionil dan "demokrasi" yang berdasarkan Marxisme-Leninisme. Perbedaan fundamentil ialah bahwa demokrasi konstitusionil mencita-citakan pemerintah yang terbatas kekuasaannya, suatu Negara Hukum (Rechtsstaat) yang tunduk kepada Rule of Law. Sebaliknya "demokrasi" yang mendasarkan dirinya atas komunisme mencita-citakan pemerintah yang tidak boleh dibatasi kekuasaannya (machtsstaat), dan yang bersifat totaliter.

Demokrasi Konstitusionil

Ciri khas dari demokrasi konstitusionil ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah tercantum dalam konstitusi; maka dari itu sering disebut "pemerintah berdasarkan konstitusi" (contitutional government). Jadi, *constitutional government* sama dengan *limited government* atau *restrained government.*

Gagasan bahwa kekuasaan pemerintah perlu dibatasi pernah dirumuskan oleh seorang ahli sejarah Inggris, Lord Acton, dengan mengingat bahwa pemerintahan selalu diselenggarakan oleh manusia dan bahwa pada manusia itu tanpa kecuali melekat banyak kelemahan. Dalilnya yang kemudian menjadi termashur, bunyinya sebagai berikut: "Power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely" (Manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakannya).

Pada waktu demokrasi konstitusionil muncul sebagai suatu program dan sistim politik yang konkrit, yaitu pada akhir abad ke-19, dianggap bahwa pembatasan atas kekuasaan negara sebaiknya diselenggarakan dengan suatu konstitusi tertulis, yang dengan tegas menjamin hak-hak azasi dari warga negara. Di samping itu kekuasaan dibagi sedemikian rupa sehingga kesempatan penyalahgunaan diperkecil, yaitu dengan cara menyerahkannya kepada beberapa orang atau badan dan tidak memusatkan kekuasaan pemerintahan dalam tangan satu orang atau satu badan. Perumusan yuridis dari prinsip-prinsip ini terkenal dengan istilah *Rechtsstaat* (Negara Hukum) dan *Rule of Law.*

Biarpun demokrasi baru pada akhir abad ke-19 mencapai wujud yang konkrit, tetapi dia sebenarnya sudah mulai berkembang di Eropa Barat dalam abad ke-15 dan ke-16. Maka dari itu wajah dari demokrasi abad ke-19 menonjolkan beberapa azas yang dengan susah-payah telah dimenangkannya, seperti misalnya kebebasan manusia terhadap segala bentuk kekangan dan kekuasaan sewenang-wenang baik di bidang agama, maupun di bidang pemikiran serta di bidang politik. Jaminan terhadap hak-hak azasi manusia dianggap paling penting. Dalam rangka ini negara hanya dapat dilihat manfaatnya sebagai *Penjaga Malam* (Nachtwächtersstaat) yang hanya dibenarkan campur tangan dalam kehidupan rakyatnya dalam batas-batas yang sangat sempit.

Tetapi demokrasi tidak merupakan sesuatu yang statis, dan dalam abad ke-20, terutama sesudah Perang Dunia II negara demokratis telah melepaskan pandangan bahwa peranan negara hanya terbatas pada mengurus kepentingan bersama. Sekarang dianggap bahwa negara turut bertanggungjawab atas kesejahteraan rakyat dan karena itu harus aktif berusaha untuk menaikkan taraf kehidupan warga negaranya. Gagasan ini dituang dalam konsep mengenai *Welfare State* (Negara Kesejahteraan) atau *Social Service State.* Demokrasi dalam abad ke-20 tidak lagi membatasi diri pada aspek politik saja seperti dalam abad ke-19, tetapi meluas mencakup juga segi-segi ekonomi sehingga demokrasi menjadi demokrasi ekonomis. Perkembangan ini telah terjadi secara pragmatis sebagai hasil dari usaha mengatasi tantangan-tantangan yang dihadapi dalam abad ke-20. Lagipula perkembangan ini telah terlaksana secara evolusioner.

Sejarah Perkembangan

Pada permulaan pertumbuhannya demokrasi telah mencakup beberapa azas dan nilai yang diwariskan kepadanya dari masa yang lampau, yaitu gagasan mengenai demokrasi dari kebudayaan Yunani Kuno dan gagasan mengenai kebebasan beragama yang dihasilkan oleh aliran Reformasi serta perang-perang agama yang menyusulnya.

Sistim demokrasi yang terdapat di negara-kota (city-state) Yunani Kuno (abad ke-6 sampai abad ke-3 s.M.) merupakan *demokrasi langsung* (direct democracy) yaitu suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung dari demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara efektif karena berlangsung dalam kondisi yang sederhana, wilayahnya terbatas (negara terdiri dari kota dan daerah sekitarnya) serta jumlah penduduk sedikit (300.000 penduduk dalam satu negara-kota). Lagipula, ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara yang resmi, yang hanya merupakan bagian kecil saja dari penduduk. Untuk mayoritas yang terdiri dari budak belian dan pedagang asing demokrasi tidak berlaku. Dalam negara modern demokrasi tidak lagi bersifat langsung, tetapi bersifat *demokrasi berdasarkan perwakilan* (representative democracy).

Gagasan demokrasi Yunani boleh dikatakan hilang dari muka dunia Barat waktu bangsa Romawi, yang sedikit banyak masih kenal kebudayaan Yunani, dikalahkan oleh suku-bangsa Eropa Barat dan benua Eropa memasuki Abad Pertengahan (600-1400). Masyarakat Abad Pertengahan dicirikan oleh struktur sosial yang feodal (hubungan antara vassal dan lord); yang kehidupan sosial serta spirituilnya dikuasai oleh Paus dan pejabat-pejabat agama lainnya; yang kehidupan politiknya ditandai oleh perebutan kekuasaan antara para bangsawan satu sama lain. Dilihat dari sudut perkembangan demokrasi Abad Pertengahan menghasilkan suatu dokumen yang penting, yaitu Magna Charta (Piagam Besar) (1215). Magna Charta merupakan semacam kontrak antara beberapa bangsawan dan Raja John dari Inggris di mana untuk pertama kali seorang raja yang berkuasa mengikatkan diri untuk mengakui dan menjamin beberapa hak dan *privileges* dari bawahannya sebagai imbalan untuk penyerahan dana bagi keperluan perang dan sebagainya. Biarpun piagam ini lahir dalam suasana feodal dan tidak berlaku untuk rakyat jelata, namun dianggap sebagai tonggak dalam perkembangan gagasan demokrasi.

Sebelum Abad Pertengahan berakhir dan di Eropa Barat pada permulaan abad ke-16 muncul negara-negara nasional (national state) dalam bentuk yang modern, maka Eropa Barat mengalami beberapa perubahan sosial dan kulturil yang mempersiapkan jalan untuk memasuki zaman yang lebih modern di mana akal dapat memerdekakan diri dari pembatasan-pembatasannya. Dua kejadian ini ialah Renaissance (1350-1600) yang terutama berpengaruh di Eropa Selatan seperti Itali, dan Reformasi (1500-1650) yang mendapat banyak pengikutnya di Eropa Utara, seperti Jerman, Swiss dan sebagainya.

Renaissance adalah aliran yang menghidupkan kembali minat kepada kesusasteraan dan kebudayaan Yunani Kuno yang selama Abad Pertengahan telah disisihkan. Aliran ini membelokkan perhatian yang tadinya semata-mata diarahkan kepada tulisan-tulisan keagamaan ke arah soal-soal keduniawian dan mengakibatkan timbulnya pandangan-pandangan baru. Reformasi serta perang-perang agama yang menyusul akhirnya menyebabkan manusia berhasil melepaskan diri dari penguasaan Gereja, baik di bidang spirituil dalam bentuk dogma, maupun di bidang sosial dan politik. Hasil dari pergumulan ini ialah timbulnya gagasan mengenai perlunya ada kebebasan beragama serta ada garis pemisah yang tegas antara soal-soal agama dan soal-soal keduniawian, khususnya di bidang pemerintahan. Ini dinamakan "Pemisahan antara Gereja dan Negara".

Kedua aliran fikiran yang tersebut di atas mempersiapkan orang Eropa Barat untuk, dalam masa 1650-1800 menyelami masa "Aufklärung" (Abad Pemikiran) beserta Rasionalisme, suatu aliran pikiran yang ingin memerdekakan pikiran manusia dari batas-batas yang ditentukan oleh Gereja dan mendasarkan pemikiran atas akal (ratio) semata-mata. Kebebasan berpikir membuka jalan untuk meluaskan gagasan ini di bidang politik. Timbullah gagasan bahwa manusia mempunyai hak-hak politik yang tidak boleh diselewengkan oleh raja dan mengakibatkan dilontarkannya kecaman-kecaman terhadap raja, yang menurut pola yang sudah lazim pada masa itu mempunyai kekuasaan tak terbatas.

Monarchi-monarchi absolut ini telah muncul dalam masa 1500-1700, sesudah berakhirnya Abad Pertengahan. Raja-raja absolut menganggap dirinya berhak atas takhtanya berdasarkan konsep "Hak Suci Raja" (Divine Right of Kings). Raja-raja yang terkenal di Spanyol ialah Isabella dan Ferdinand (1479-1516), di Perancis raja-raja Bourbon dan sebagainya. Kecaman-kecaman yang dilontarkan terhadap gagasan absolutisme mendapat dukungan kuat dari golongan menengah (middle class) yang mulai berpengaruh berkat majunya kedudukan ekonomi serta mutu pendidikannya.

Pendobrakan terhadap kedudukan raja-raja absolut ini didasarkan atas suatu teori rasionalistis yang umumnya dikenal sebagai *social contract* (kontrak sosial). Salah satu azas dari gagasan kontrak sosial ialah bahwa dunia dikuasai oleh hukum yang timbul dari alam (nature) yang mengandung prinsip-prinsip keadilan yang universil; artinya berlaku untuk semua waktu serta semua manusia, apakah dia raja, bangsawan atau rakyat jelata. Hukum ini dinamakan *Natural Law* (Hukum Alam, ius naturale). Unsur universalisme inilah yang diterapkan pada masalah-masalah politik. Teori kontrak sosial beranggapan bahwa hubungan antara raja dan rakyat didasari oleh suatu kontrak yang ketentuan-ketentuannya mengikat kedua belah fihak. Kontrak sosial menentukan di satu fihak bahwa raja diberi kekuasaan oleh rakyat untuk menyelenggarakan penertiban dan menciptakan suasana di mana rakyat dapat menikmati hak-hak alamnya (natural rights) dengan aman. Di fihak lain rakyat akan mentaati pemerintahan raja asal hak-hak alam itu terjamin.

Pada hakekatnya teori-teori kontrak sosial merupakan usaha untuk mendobrak dasar dari pemerintahan absolut dan menetapkan hak-hak politik rakyat. Filsuf-filsuf yang mencetuskan gagasan ini antara lain John Locke dari Inggris (1632-1704) dan Montesquieu dari Perancis (1689-1755). Menurut John Locke hak-hak politik mencakup hak atas hidup, atas kebebasan dan hak untuk mempunyai milik (life, liberty and property). Montesquieu mencoba menyusun suatu sistim yang dapat menjamin hak-hak politik itu, yang kemudian dikenal dengan istilah *trias politica.* Idee-idee bahwa manusia mempunyai hak-hak politik menimbulkan revolusi Perancis pada akhir abad ke-18, serta Revolusi Amerika melawan Inggris.

Sebagai akibat dari pergolakan yang tersebut di atas tadi, maka pada akhir abad ke-19 gagasan mengenai demokrasi mendapat wujud yang konkrit sebagai program dan sistim politik. Demokrasi pada tahap ini semata-mata bersifat politis dan mendasarkan dirinya atas azas-azas kemerdekaan individu, kesamaan hak (equal rights) serta hak-pilih untuk semua warga negara (universal suffrage).

Demokrasi Konstitusionil dalam Abad ke-19: Negara Hukum Klasik

Sebagai akibat dari keinginan untuk menyelenggarakan hak-hak politik itu secara efektif timbullah gagasan bahwa cara yang terbaik untuk membatasi kekuasaan pemerintah ialah dengan suatu konstitusi, apakah ia bersifat naskah (written constitution) atau tak bersifat naskah (unwritten constitution). Undang-undang dasar itu menjamin hak-hak politik dan menyelenggarakan pembagian kekuasaan negara sedemikian rupa, sehingga kekuasaan eksekutif diimbangi oleh kekuasaan parlemen dan lembaga-lembaga hukum. Gagasan ini dinamakan *konstitusionalisme* (constitutionalism), sedangkan negara yang menganut gagasan ini dinamakan *Constitutional State* atau *Rechtsstaat.*

Menurut Carl J. Friedrich konstitusionalisme adalah gagasan bahwa "pemerintah merupakan suatu kumpulan aktivitas yang diselenggarakan atas nama rakyat, tetapi yang tunduk kepada beberapa pembatasan yang dimaksud untuk memberi jaminan bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah" (a set of activities organized and operated on behalf of the people but subject to a series of restraints which attempt to ensure that the power which is needed for such governance is not abused by those who are called upon to do the governing).[2] Pembatasan yang dimaksud termaktub dalam undang-undang dasar.

Di dalam gagasan konstitusionalisme, konstitusi atau undang-undang dasar tidak hanya merupakan suatu dokumen yang mencerminkan pembagian kekuasaan di antara lembaga-lembaga kenegaraan (seperti antara eksekutif, legislatif dan yudikatif), atau dengan perkataan lain yang hanya merupakan suatu "anatomy of a power relationship", yang dapat dirubah atau diganti kalau power relationship itu sudah berubah. (Pandangan ini antara lain dianut di Uni Soviet yang menolak gagasan konstitusionalisme). Tetapi dalam gagasan konstitusionalisme undang-undang dasar dipandang sebagai suatu lembaga yang mempunyai fungsi khusus, yaitu menentukan dan membatasi kekuasaan pemerintah di satu fihak, dan di fihak lain menjamin hak-hak azasi dari warga negaranya. Undang-undang dasar dianggap sebagai perwujudan dari hukum tertinggi yang harus dipatuhi oleh negara dan pejabat-pejabat pemerintah sekalipun, sesuai dengan dalil: "Government by laws, not by men" (Pemerintahan berdasarkan hukum, bukan oleh manusia).

Dalam abad ke-19 dan permulaan abad ke-20 gagasan mengenai perlunya pembatasan mendapat perumusan yang yuridis. Ahli-ahli hukum Eropa Barat Kontinental seperti Immanuel Kant (1724-1804) dan Friedrich Julius Stahl memakai istilah *Rechtsstaat,* sedangkan ahli Anglo Saxon seperti A.V. Dicey memakai istilah *Rule of Law.* Oleh Stahl disebut empat *Unsur-unsur Rechtsstaat* dalam arti klasik, yaitu:

a) hak-hak manusia
b) pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-

---

[2] Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America* (5th ed: Weltham, Mass.: Blaisdell Publishing Company, 1967), Bab VII.

hak itu (di negara-negara Eropa Kontinental biasanya disebut trias politica)

c) pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan (wetmatigheid van bestuur)

d) peradilan administrasi dalam perselisihan.[3]

Unsur-unsur Rule of Law dalam arti yang klasik, seperti yang dikemukakan oleh A.V. Dicey dalam *Introduction to the Law of the Constitution* mencakup:

a. Supremasi aturan-aturan hukum (supremacy of the law); tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (absence of arbitrary power), dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum.

b. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (equality before the law). Dalil ini berlaku baik untuk orang biasa, maupun untuk pejabat.

c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang (di negara lain oleh undang-undang dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan.[4]

Bahwa perumusan-perumusan ini hanya bersifat yuridis dan hanya menyangkut bidang hukum saja – dan itu pun dalam batas-batas yang agak sempit – tidak usah mengherankan. Sebab kedua perumusan itu dirumuskan dalam suasana yang masih dikuasai oleh gagasan bahwa negara dan pemerintahannya hendaknya tidak campur tangan dalam urusan warga negaranya, kecuali dalam hal yang menyangkut kepentingan umum, seperti misalnya bencana alam, hubungan luar negeri dan pertahanan negara. Aliran fikiran ini disebut Liberalisme dan dirumuskan dalam dalil: "The least government is the best government" (yang berarti: pemerintahan yang paling sedikit adalah yang paling baik), atau dengan istilah Belanda *staatsonthouding*. Negara dalam pandangan ini dianggap sebagai Nachtwächterstaat (Negara Penjaga Malam) yang sangat sempit ruang geraknya, tidak hanya di bidang politik, tetapi terutama di bidang ekonomi. Kegiatan di bidang ekonomi dikuasai oleh dalil *laissez faire, laissez aller*, yang berarti bahwa kalau manusia dibiarkan mengurus kepentingan ekonominya masing-masing, maka dengan sendirinya keadaan ekonomi seluruh negara akan sehat. Negara hanya mempunyai tugas pasif, yakni baru bertindak apabila hak-hak manusia dilanggar atau ketertiban dan keamanan umum terancam. Konsepsi negara hukum tersebut adalah sempit, maka dari itu sering disebut "Negara Hukum Klasik".

---

[3] Seperti disebut dalam Oemar Seno Adji, "Prasaran", *Seminar Ketatanegaraan Undang-Undang Dasar 1945* (Jakarta: Penerbit Seruling Masa P.T. 1966), h.24.

[4] Seperti disebut dalam E.C.S. Wade and G. Godfrey Phillips, *Constitutional Law: An Outline of the Law and Practice of the Constitution. Including Central and Local Government, the Citizen and the State and Administrative Law)* (7th ed.: London: Longmans, 1965), h. 50-51.

Demokrasi Konstitusionil dalam Abad ke-20: Rule of Law yang dinamis

Dalam abad ke-20, terutama sesudah Perang Dunia II telah terjadi perubahan-perubahan sosial dan ekonomi yang sangat besar. Perubahan-perubahan ini disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain banyaknya kecaman terhadap ekses-ekses dalam industrialisasi dan sistim kapitalis; tersebarnya faham sosialisme yang menginginkan pembagian kekayaan secara merata serta kemenangan dari beberapa partai sosialis di Eropa, seperti di Swedia, Norwegia dan pengaruh aliran ekonomi yang dipelopori ahli ekonomi Inggris John Maynard Keynes (1883-1946).

Gagasan bahwa pemerintah dilarang campur tangan dalam urusan warga negara baik di bidang sosial maupun di bidang ekonomi (staats-onthouding dan laissez faire) lambat laun berubah menjadi gagasan bahwa pemerintah bertanggungjawab atas kesejahteraan rakyat dan karenanya harus aktif mengatur kehidupan ekonomi dan sosial. Pada dewasa ini dianggap bahwa demokrasi harus meluas mencakup dimensi ekonomi dengan suatu sistim yang menguasai kekuatan-kekuatan ekonomi dan yang berusaha memperkecil perbedaan sosial dan ekonomi, terutama perbedaan-perbedaan yang timbul dari distribusi kekayaan yang tidak merata. Negara semacam ini dinamakan *welfare state* (negara kesejahteraan) atau *social service state* (negara yang memberi pelayanan kepada masyarakat).

Pada dewasa ini negara-negara modern mengatur soal-soal pajak, upah minimum, pensiun, pendidikan umum, asuransi, mencegah atau mengurangi pengangguran dan kemelaratan serta timbulnya perusahaan-perusahaan raksasa (anti-trust), dan mengatur ekonomi sedemikian rupa sehingga tidak diganggu oleh depresi dan krisis ekonomi. Karena itu pemerintah dewasa ini mempunyai kecenderungan untuk memperluas aktivitasnya.

Sesuai dengan perubahan dalam jalan pikiran ini perumusan yuridis mengenai negara hukum klasik seperti yang diajukan oleh A.V. Dicey dan Immanuel Kant dalam abad ke-19 juga ditinjau kembali dan dirumuskan kembali sesuai dengan tuntutan abad ke-20, terutama sesudah Perang Dunia II. International Commission of Jurists yang merupakan suatu organisasi ahli hukum internasional dalam konferensinya di Bangkok tahun 1965 sangat memperluas konsep mengenai Rule of Law, dan menekankan apa yang dinamakannya "the dynamic aspects of the Rule of Law in the modern age". Dianggap bahwa di samping hak-hak politik juga hak-hak sosial dan ekonomi harus diakui dan dipelihara, dalam arti bahwa harus dibentuk standard-standard dasar sosial dan ekonomi. Penyelesaian dari soal kelaparan, kemiskinan dan pengangguran merupakan syarat agar supaya Rule of Law dapat berjalan dengan baik. Pemerintah mempunyai tugas untuk mengadakan pembangunan ekonomi, sedangkan nasionalisasi dan landreform sering perlu diadakan, dan tidak bertentangan dengan Rule of Law. Untuk bisa menyelenggarakan ini perlu ada kekuasaan administratif yang cukup kuat. Diakui bahwa, terutama di negara-negara baru, agar supaya dapat mencapai keuntungan-keuntungan ekonomi dan sosial bagi individu, beberapa tindakan campur tangan dalam hak-hak individu menjadi tak terelakkan lagi. Hanya saja, campur tangan semacam itu tidak boleh lebih dari yang semestinya diperlukan dan harus tunduk pada jaminan-jaminan yang diberikan oleh Rule of Law.

Dikemukakan bahwa syarat-syarat dasar untuk terselenggaranya pemerintah yang demokratis di bawah Rule of Law ialah:

1) perlindungan konstitusionil, dalam arti bahwa konstitusi, selain dari menjamin hak-hak individu, harus menentukan pula cara proseduril untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin,
2) badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak (independent and impartial tribunals),
3) pemilihan umum yang bebas,
4) kebebasan untuk menyatakan pendapat,
5) kebebasan untuk berserikat/berorganisasi dan beroposisi,
6) pendidikan kewarganegaraan (civic education).[5]

Jelaslah bahwa konsep dinamis mengenai Rule of Law dibanding dengan perumusan abad ke-19 sudah jauh berbeda. Kecenderungan dari fihak eksekutif untuk menyelenggarakan tugas yang jauh lebih banyak dan intensif daripada dulu dalam masa Nachtwächterstaat telah diakui keperluannya.

Di samping merumuskan gagasan Rule of Law dalam rangka perkembangan baru, timbul juga kecenderungan untuk memberi perumusan mengenai demokrasi sebagai sistim politik. Menurut International Commission of Jurists dalam konferensinya di Bangkok perumusan yang paling umum mengenai sistim politik yang demokratis adalah "suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik diselenggarakan oleh warga negara melalui wakil-wakil yang dipilih oleh mereka dan yang bertanggungjawab kepada mereka melalui suatu proses pemilihan yang bebas (a form of government where the citizens exercise the same right, (yaitu: the right to make political decisions) but through representatives chosen by them and responsible to them through the process of free elections). Ini dinamakan "demokrasi berdasarkan perwakilan" (representative democracy).

---

[5] South-East Asian and Pacific Conference of Jurists, Bangkok, February 15-19, 1965, *The Dynamic Aspects of the Rule of Law in the Modern Age* (Bangkok: International Commission of Jurists, 1965), h. 39-50.

Oleh Commission of Jurists juga disebut suatu variasi dari demokrasi berdasarkan perwakilan yang mengutamakan terjaminnya hak-hak azasi golongan minoritas terhadap mayoritas: ini dinamakan "demokrasi dengan hak-hak azasi yang terlindung" (democracy with entrenched fundamental rights). Menurut perumusan Commission of Jurists dalam sistim ini "kekuasaan di tangan mayoritas diselenggarakan di dalam suatu rangka legal pembatasan konstitusionil yang dimaksud untuk menjamin bahwa azas dan hak fundamentil tertentu tidak tergantung pada suatu mayoritas yang tidak tetap atau yang tidak wajar" (powers in the hands of the majority are exercised within a legal framework of constitutional restraints designed to guarantee that certain basic principles and basic rights are not at the mercy of a transient or erratic but simple majority).[6] Dengan demikian hak-hak azasi golongan minoritas tetap terjamin.

Henry B. Mayo dalam buku *Introduction to Democratic Theory* memberi definisi sebagai berikut: "Sistim politik yang demokratis ialah di mana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik" (A democratic political system is one in which public policies are made on a majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom).[7]

---

6. *Ibid.*, h. 17-18.
7. Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory* (New York: Oxford University Press, 1960), h. 70.

Uraian-uraian di atas menonjolkan azas-azas demokrasi sebagai sistim politik. Di samping itu dianggap bahwa demokrasi tidak hanya merupakan suatu sistim pemerintahan, tetapi juga suatu gaya hidup serta tata-masyarakat tertentu, yang karena itu, juga mengandung unsur-unsur moril.

Dalam rangka itu dapat dikatakan bahwa demokrasi didasari oleh beberapa nilai (values). Henry B. Mayo telah mencoba untuk memperinci nilai-nilai ini, dengan catatan bahwa perincian ini tidak berarti bahwa setiap masyarakat demokratis menganut semua nilai yang diperinci itu, bergantung kepada perkembangan sejarah serta budaya politik masing-masing. Di bawah ini diutarakan beberapa *nilai* yang dirumuskan oleh Henry B. Mayo:[8]

1. *Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga* (institutionalized peaceful settlement of conflict). Dalam setiap masyarakat terdapat peselisihan pendapat serta kepentingan, yang dalam alam demokrasi dianggap wajar untuk diperjuangkan. Perselisihan-perselisihan ini harus dapat diselesaikan melalui perundingan serta dialog terbuka dalam usaha untuk mencapai kompromi, konsensus atau mufakat. Kalau golongan-golongan yang berkepentingan tidak mampu untuk mencapai kompromi, maka ada bahaya bahwa keadaan semacam ini akan mengundang kekuatan-kekuatan dari luar untuk campur tangan dan memaksakan dengan kekerasan tercapainya kompromi atau mufakat. Dalam rangka ini dapat dikatakan bahwa setiap pemerintah mempergunakan persuasi (persuasion) serta paksaan (coercion). Dalam beberapa negara perbedaan antara dukungan yang dipaksakan dan dukungan yang diberikan secara sukarela hanya terletak dalam intensitas dari pemakaian paksaan dan persuasi tadi. Intensitas ini dapat diukur dengan misalnya memperhatikan betapa sering kekuasaan dipakai, saluran apa yang tersedia untuk mempengaruhi orang lain atau untuk mengadakan perundingan dan dialog.

2. *Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah* (peaceful change in a changing society). Dalam setiap masyarakat yang memodernisasikan diri terjadi perubahan sosial, yang disebabkan oleh faktor-faktor seperti misalnya majunya teknologi, perubahan-perubahan dalam pola kepadatan penduduk, dalam pola-pola perdagangan dan sebagainya. Pemerintah harus dapat menyesuaikan kebijaksanaannya kepada perubahan-perubahan ini, dan sedapat mung-

---

[8] *Ibid.* h. 218-243.

kin membinanya jangan sampai tidak terkendalikan lagi. Sebab kalau hal ini terjadi, ada kemungkinan sistim demokratis tidak dapat berjalan, sehingga timbul sistim diktatur.

3. *Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur* (orderly succession of rulers). Pergantian atas dasar keturunan, atau dengan jalan mengangkat diri sendiri atau pun melalui coup d'etat, dianggap tidak wajar dalam suatu demokrasi.

4. *Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum* (minimum of coercion). Golongan-golongan minoritas yang sedikit banyak akan kena paksaan akan lebih menerimanya kalau diberi kesempatan untuk turut serta dalam diskusi-diskusi yang terbuka dan kreatif; mereka akan lebih terdorong untuk memberikan dukungan sekalipun bersyarat, karena merasa turut bertanggungjawab.

5. *Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman* (diversity) dalam masyarakat yang tercemin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan serta tingkah-laku. Untuk hal ini perlu terselenggaranya suatu masyarakat terbuka (open society) serta kebebasan-kebebasan politik (political liberties) yang mana akan memungkinkan timbulnya fleksibilitas dan tersedianya alternatif dalam jumlah yang cukup banyak. Dalam hubungan ini demokrasi sering disebut suatu *gaya hidup* (way of life). Tetapi keanekaragaman perlu dijaga jangan sampai melampaui batas, sebab di samping keanekaragaman diperlukan juga persatuan serta integrasi.

6. *Menjamin tegaknya keadilan.* Dalam suatu demokrasi umumnya pelanggaran terhadap keadilan tidak akan terlalu sering terjadi, oleh karena golongan-golongan terbesar diwakili dalam lembaga-lembaga perwakilan, tetapi tidak dapat dihindarkan bahwa beberapa golongan akan merasa diperlakukan tidak adil. Maka yang dapat dicapai secara maksimal ialah suatu keadilan yang relatif (relative justice). Keadilan yang dapat dicapai barangkali lebih bersifat keadilan dalam jangka panjang.

Akhirnya dapat dibentangkan di sini bahwa untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi perlu diselenggarakan beberapa *lembaga* sebagai berikut:

1. Pemerintahan yang bertanggungjawab.

2. Suatu dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dan yang dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia dan atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi. Dewan perwakilan ini mengadakan pengawasan (kontrol),

memungkinkan oposisi yang konstruktif dan memungkinkan penilaian terhadap kebijaksanaan pemerintah secara kontinu.

3. Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik (sistim dwi-partai, multi-partai). Partai-partai menyelenggarakan hubungan yang kontinu antara masyarakat umumnya dan pemimpin-pemimpinnya.
4. Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat.
5. Sistim peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak azasi dan mempertahankan keadilan.

Perkembangan Demokrasi di Asia: Pakistan dan Indonesia

Sesudah berakhirnya Perang Dunia II muncul beberapa negara di Asia dan Afrika. Walaupun negara-negara baru itu banyak berbeda satu sama lain baik mengenai kebudayaannya, keadaan geografisnya maupun mengenai perkembangan sejarahnya, tetapi pada hakekatnya semua negara itu menghadapi satu persoalan yang sama, yaitu bagaimana mengubah suatu masyarakat agraris yang banyak ciri-ciri tradisionilnya, susunan masyarakat berlapis serta tingkat ekonominya rendah, menjadi suatu negara yang modern yang tingkat ekonominya lebih tinggi sesuai dengan "rising expectations" dari rakyatnya. Untuk usaha ini perlu disusun suatu sistim politik yang stabil serta dinamis, aparatur administrasi yang efisien serta aparatur yang efektif. Pendek kata, persoalan yang dihadapi oleh negara-negara baru berkisar pada masalah nation building dan pembangunan ekonomi secara serentak.

Dalam usaha membangun negaranya ada negara yang tertarik oleh pola komunis, seperti R.R.C. dan Korea Utara. Tetapi banyak pula negara yang lebih tertarik untuk membentuk sistim politik yang sedikit banyak berpegang pada beberapa azas pokok dari demokrasi konstitusionil seraya memperkembangkan corak khas budaya politik masing-masing. Perkembangan yang beraneka corak ini telah memperbanyak variasi dari demokrasi konstitusionil. Tetapi tidak dapat disangkal bahwa usaha modernisasi ini dalam beberapa negara mengalami kesulitan oleh karena tidak adanya beberapa faktor yang dalam dunia Barat telah sangat membantu perkembangan demokrasi sampai tercapai taraf sekarang ini. Faktor-faktor ini antara lain adalah: persentase buta huruf yang rendah, keadaan ekonomi yang mencukupi, adanya homogenitas sosial, klas menengah (middle class) yang kuat, serta masa damai yang cukup lama.[9]

Dalam beberapa negara proses modernisasi telah mengakibatkan instabilitas politik sehingga rakyatnya mengalami kegoncangan sosial dan konstitusionil yang dahsyat. Dirasa perlunya membentuk suatu pemerintahan yang kokoh kedudukannya untuk menyelenggarakan serta membimbing proses ini. Di beberapa negara timbul kecenderungan untuk memakai cara-cara yang bersifat otokratis dan memusatkan kekuasaan dalam tangan seorang pemimpin yang kadang-kadang dibantu oleh kegiatan satu partai tunggal. Dalam beberapa negara lain di mana pimpinan sipil tidak berdaya untuk mengatasi situasi yang kompleks kita melihat masuknya golongan angkatan bersenjata, terutama tentara, ke dalam gelanggang politik.

Di dalam meneropong perkembangan demokrasi di Indonesia ada baiknya kita memperhatikan kejadian-kejadian di Pakistan. Kedua negara yang mayoritas rakyatnya beragama Islam memulai masa merdekanya dengan sistim parlementer (di Indonesia sistim parlementer yang mirip dengan yang di Negeri Belanda, di Pakistan sistim parlementer yang mirip dengan yang di Inggris). Dalam kedua negara sistim ini pada suatu ketika terasa tidak cocok dan diganti dengan sistim presidensiil (di Indonesia dalam tahun 1959 dengan Demokrasi Terpimpin, di Pakistan dalam tahun 1958 dengan Demokrasi Dasar). Dalam tahap perkembangan ini kedua negara menunjukkan ciri-ciri otokrasi pemaksaan kehendak pimpinan dan kultus individu. Di Indonesia tahap ini berakhir dalam tahun 1965 dengan G 30 S/PKI dan dimulailah suatu periode baru yang berusaha meletakkan sendi-sendi demokrasi konstitusionil berdasarkan Pancasila. Di Pakistan Demokrasi Dasar mendapat tantangan yang kuat dan dalam tahun 1969 mengalami kegagalan. Dalam bulan Maret 1969 Presiden Ayub Khan mengundurkan diri dan pimpinan diambil alih oleh Jenderal Yahya Khan. Dalam perkembangan selanjutnya terjadi bentrokan antara Pakistan Barat dan Pakistan Timur yang berakhir dengan munculnya Pakistan Timur dalam tahun 1971 sebagai negara merdeka bernama Bangladesh. Di Pakistan (Barat) sistim presidensiil kembali diganti dengan sistim parlementer.

---

[9] Michael Brecher, "Political Instability in the New States", *Comparative Politics; A Reader*, ed. oleh Harry Eckstein dan David E. Apter (New York: The Free Press of Glencoe, 1963), h. 623-626.

Ada baiknya kita teropong perkembangan di Pakistan, terutama masa Demokrasi Dasar sebagai contoh dari suatu usaha untuk mengatasi krisis kepemimpinan dengan mengganti sistim parlementer dengan suatu sistim presidensiil.

Pakistan

Waktu Pakistan lahir dalam tahun 1947 ia terdiri dari dua bagian, Pakistan Barat dan Pakistan Timur, yang satu sama lain terikat karena persamaan agama, yaitu agama Islam. Tetapi kedua bagian terpisah secara geografis oleh wilayah India sepanjang 1600 km. dan juga berbeda dalam hal kebudayaan, bahasa, tingkat pendidikan dan sebagainya. Pakistan Timur dalam bahasa dan kebudayaannya berorientasi pada Bengal, sedangkan Pakistan Barat pada Punjab. Pakistan Timur lebih banyak penduduknya, tetapi mayoritas dari pegawai negeri dan perwira Angkatan Darat berasal dari Pakistan Barat. Selain dari itu Pakistan Barat lebih pesat kemajuan ekonominya, sehingga Pakistan Timur merasa dianaktirikan di semua bidang.

Tidak lama sesudah tercapainya kemerdekaan, pelopor kemerdekaan Mohammad Ali Jinnah meninggal dan kematiannya dalam tahun 1951 disusul dengan terbunuhnya Liaquat Ali Khan. Meninggalnya kedua pemimpin ini sangat mempengaruhi perkembangan politik selanjutnya, karena pemimpin-pemimpin lain tidak memiliki kewibawaan di tingkat nasional. Di samping itu partai politik yang dalam masa pra-kemerdekaan telah mempelopori berdirinya Pakistan sebagai negara terpisah dari India, Muslim League, kehilangan popularitas, terutama di bagian Timur. Dengan demikian Pakistan mengalami krisis kepemimpinan dan keadaan instabilitas politik.

Hal ini ternyata waktu menghadapi masalah penyusunan undang-undang dasar baru. Baru pada tahun 1956, sesudah konstituante yang dilantik pada tahun 1947 dibubarkan dan diganti oleh konstituante baru, suatu undang-undang dasar dapat diterima baik. Tetapi hal ini pun tidak dapat mengakhiri instabilitas politik sehingga dalam tahun 1958 tentara turun tangan dengan membatalkan Undang-Undang Dasar 1956 yang berdasarkan sistim parlementer, membubarkan kabinet, dewan perwakilan rakyat baik di pusat maupun di kedua provinsi, dan partai-partai politik. Jenderal Ayub Khan mengambil alih pimpinan negara sebagai "presiden revolusioner" dengan suatu kabinet presidensiil. Dalam tahun 1960 diadakan referendum di mana Ayub Khan dipilih sebagai presiden dengan diberi tugas untuk menyusun undang-undang dasar baru.

Presiden Ayub Khan berpendapat bahwa sistim parlementer kurang cocok untuk Pakistan yang 80% rakyatnya masih buta huruf. Dia juga mengecam sistim parlementer karena telah membuka kesempatan bagi pemimpin-pemimpin partai untuk memperkaya diri dan memperkuda rakyat. Karenanya dia menganggap bahwa struktur politik perlu dirombak dan diganti dengan suatu sistim yang memenuhi beberapa syarat:

1. Mudah dimengerti oleh rakyat yang buta huruf dan hidup di daerah pedesaan.
2. Memberi kesempatan kepada semua warga rakyat, termasuk lapisan yang paling bawah, untuk secara aktif memikirkan serta memutuskan masalah sosial dan politik yang menyangkut daerahnya sendiri di dalam batas-batas kemampuannya. Dengan demikian dia dapat menghindarkan diri dari pengaruh pemimpin-pemimpin partai. Soal-soal nasional dipercayakan kepada seorang presiden untuk diselesaikan.
3. Menyusun pemerintahan yang kokoh yang tidak diombang-ambingkan oleh dewan perwakilan rakyat.

Gagasan-gagasan Ayub Khan dituang dalam suatu undang-undang dasar yang mulai berlaku bulan Juni 1962 dan yang dinamakan Demokrasi Dasar (Basic Democracy). Untuk memungkinkan partisipasi aktif dari semua lapisan rakyat, disusun suatu sistim pemilihan bertingkat berdasarkan sistim distrik. Seluruh Pakistan dibagi dalam 80.000 distrik pemilihan kecil (40.000 di Pakistan Barat dan 40.000 di Pakistan Timur) yang hanya mencakup kira-kira 1000 penduduk. Dengan demikian setiap orang dapat memilih seorang kepercayaannya sebagai wakil distriknya. 80.000 wakil distrik ini (yang dinamakan Basic Democrats), bertindak sebagai Pemilih dalam suatu majelis pemilihan (electoral college) yang mempunyai wewenang untuk memilih presiden beserta kira-kira 150 anggota dewan perwakilan rakyat. Dengan cara demikian diharapkan terpilihnya orang-orang yang benar-benar merupakan wakil rakyat dan tersingkirnya pemimpin-pemimpin partai politik (professional politicians) dari arena politik.

Selanjutnya dalam undang-undang dasar ditetapkan adanya seorang presiden sebagai Kepala Eksekutif (Chief Executive) yang tidak dapat dijatuhkan oleh dewan perwakilan rakyat selama masa jabatannya lima tahun, sesuai dengan sistim yang dalam ilmu politik biasanya disebut sistim presidensiil atau sistim "fixed executive". Di bidang legislatif presiden mempunyai wewenang untuk memveto rancangan undang-undang yang telah diterima oleh dewan perwakilan rakyat. Veto ini hanya dapat dibatalkan kalau rancangan undang-undang itu diajukan kepada sidang dan kemudian diterima kembali oleh 2/3 dari jumlah anggotanya. Kalau presiden menolak pembatalan vetonya, maka masalah ini dapat diajukannya kepada para Basic Democrats dalam suatu referendum, di mana dapat diharapkan mereka lebih bersimpati kepada presiden. Selain dari itu presiden mempunyai wewenang untuk membubarkan dewan perwakilan rakyat, dalam hal mana dia harus mengundurkan diri dalam 120 hari dan mengadakan pemilihan umum baru. Juga dalam masa darurat, yang keperluannya dapat ditentukan oleh presiden sendiri, presiden mempunyai kekuasaan yang luas. Secara formil presiden di Pakistan lebih besar kekuasaannya dari presiden di Amerika Serikat atau presiden di Indonesia, dan karena itu pernah dikatakan bahwa pemerintah Pakistan merupakan "pemerintah dari presiden, oleh presiden dan untuk presiden".[10]

Ternyata siasat Presiden Ayub Khan untuk menyusun suatu orde politik baru dan membimbing emansipasi rakyatnya tidak menemui sasaran. Dalam pemilihan yang diadakan dalam tahun 1962 berdasarkan sistim Demokrasi Dasar dan tanpa partai ternyata bahwa banyak pemimpin partai lama dipilih kembali. Lagipula dewan perwakilan rakyat baru segera menghidupkan partai-partai lama; malahan Presiden Ayub Khan sendiri menggabungkan diri pada (Conventionist) Muslim League.

Tetapi di bidang ekonomi pembaruan Presiden Ayub Khan lebih berhasil, malahan boleh dinamakan suatu "success story", kalau dilihat dari sudut naiknya GNP. Tetapi kemakmuran baru hanya dirasakan sekelompok kecil di Pakistan Barat saja. Lama kelamaan timbul oposisi terhadap korupsi yang merajalela dan terhadap sistim Demokrasi Dasar yang dianggap kurang demokratis. Sesudah terjadi kerusuhan maka dalam tahun 1968 Ayub Khan menyerahkan kekuasaan kepada Jenderal Yahya Khan. Presiden baru menjanjikan akan menghidupkan kembali sistim parlementer dan mengadakan pemilihan umum akhir tahun 1970. Tetapi ternyata bahwa dua partai terbesar, yaitu Partai Rakyat di Pakistan Barat dan Partai Awami Nasional di Pakistan Timur tidak dapat mencapai basis yang cukup kuat untuk merundingkan suatu undang-undang dasar baru, sehingga Jenderal Yahya

---

[10] Khalid bin Sayeed, *The Political System of Pakistan* (Lahore: Oxford University Press, 1967), h. 105.

Khan sekali lagi mengambil alih pimpinan negara. Akhirnya, pada tahun 1971, terjadi perpecahan antara dua Bagian.

Indonesia

Perkembangan demokrasi di Indonesia telah mengalami pasang-surutnya. Selama 25 tahun berdirinya Republik Indonesia ternyata bahwa masalah pokok yang kita hadapi ialah bagaimana, dalam masyarakat yang beraneka-ragam pola budayanya, mempertinggi tingkat kehidupan ekonomi di samping membina suatu kehidupan sosial dan politik yang demokratis. Pada pokoknya masalah ini berkisar pada menyusun suatu sistim politik di mana kepemimpinan cukup kuat untuk melaksanakan pembangunan ekonomi serta nation building, dengan partisipasi rakyat seraya menghindarkan timbulnya diktatur, apakah diktatur ini bersifat perorangan, partai atau militer.

Dipandang dari sudut perkembangan demokrasi sejarah Indonesia dapat dibagi dalam tiga masa, yaitu:

a. Masa Republik Indonesia I, yaitu masa demokrasi (konstitusionil) yang menonjolkan peranan parlemen serta partai-partai dan yang karena itu dapat dinamakan demokrasi parlementer.
b. Masa Republik Indonesia II, yaitu masa Demokrasi Terpimpin yang dalam banyak aspek telah menyimpang dari demokrasi konstitusionil yang secara formil merupakan landasannya, dan menunjukkan beberapa aspek demokrasi rakyat.
c. Masa Republik Indonesia III, yaitu masa demokrasi Pancasila yang merupakan demokrasi konstitusionil yang menonjolkan sistim presidensiil.

a. Masa 1945-1959

Sistim parlementer yang mulai berlaku sebulan sesudah kemerdekaan diproklamirkan dan kemudian diperkuat dalam Undang-Undang Dasar 1949 dan 1950, ternyata kurang cocok untuk Indonesia, meskipun dapat berjalan secara memuaskan dalam beberapa negara Asia lain. Persatuan yang dapat digalang selama menghadapi musuh bersama menjadi kendor dan tidak dapat dibina menjadi kekuatan-kekuatan konstruktif sesudah kemerdekaan tercapai. Karena lemahnya benih-benih demokrasi sistim parlementer memberi peluang untuk dominasi partai-partai politik dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Undang-Undang Dasar 1950 menetapkan berlakunya sistim parlementer di mana badan eksekutif terdiri dari presiden sebagai kepala negara konstitusionil (constitutional head) beserta menteri-menterinya yang mempunyai tanggungjawab politik. Karena fragmentasi partai-partai politik setiap kabinet berdasarkan koalisi yang berkisar pada satu atau dua partai besar dengan beberapa partai kecil. Koalisi ternyata kurang mantap dan partai-partai dalam koalisi tidak segan-segan untuk menarik dukungannya sewaktu-waktu, sehingga kabinet seringkali jatuh karena keretakan dalam koalisi sendiri. Dengan demikian ditimbulkan kesan bahwa partai-partai dalam koalisi kurang dewasa dalam menghadapi tanggungjawab mengenai permasalahan pemerintahan. Di lain fihak partai-partai dalam barisan oposisi tidak mampu untuk berperan sebagai oposisi yang konstruktif yang menyusun program-program alternatif, tetapi hanya menonjolkan segi-segi negatif dari tugas oposisi.

Umumnya kabinet dalam masa pra-pemilihan umum yang diadakan dalam tahun 1955 tidak dapat bertahan lebih lama dari rata-rata delapan bulan, dan hal ini menghambat perkembangan ekonomi dan politik oleh karena pemerintah tidak mendapat kesempatan untuk melaksanakan programnya. Pun pemilihan umum tahun 1955 tidak membawa stabilitas yang diharapkan, malahan tidak dapat menghindarkan perpecahan yang paling gawat antara pemerintah pusat dan beberapa daerah.

Di samping itu ternyata ada beberapa kekuatan sosial dan politik yang tidak memperoleh saluran dan tempat yang realistis dalam konstelasi politik, padahal merupakan kekuatan yang paling penting, yaitu seorang presiden yang tidak mau bertindak sebagai "rubberstamp president" (presiden yang membubuhi capnya) belaka dan suatu tentara yang karena lahir dalam revolusi merasa bertanggungjawab untuk turut menyelesaikan persoalan-persoalan yang dihadapi oleh masyarakat Indonesia pada umumnya.

Faktor-faktor semacam ini, ditambah dengan tidak mampunya anggota-anggota partai-partai yang tergabung dalam Konstituante untuk mencapai konsensus mengenai dasar negara untuk undang-undang dasar baru, mendorong Ir. Soekarno sebagai presiden untuk mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli yang menentukan berlakunya kembali Undang-Undang Dasar 1945. Dengan demikian masa demokrasi berdasarkan sistim parlementer berakhir.

b. Masa 1959-1965

Ciri-ciri periode ini ialah dominasi dari presiden, terbatasnya peranan partai politik, berkembangnya pengaruh komunis dan meluasnya peranan ABRI sebagai unsur sosial-politik.

Dekrit Presiden 5 Juli dapat dipandang sebagai suatu usaha untuk mencari jalan keluar dari kemacetan politik melalui pembentukan kepemimpinan yang kuat. Undang-Undang Dasar 1945 membuka kesempatan bagi seorang presiden untuk bertahan selama sekurang-kurangnya lima tahun. Akan tetapi Ketetapan MPRS No. III/1963 yang mengangkat Ir. Sukarno sebagai presiden seumur hidup telah membatalkan pembatasan waktu lima tahun ini (Undang-Undang Dasar memungkinkan seorang presiden untuk dipilih kembali) yang ditentukan oleh Undang-Undang Dasar. Selain dari itu banyak lagi tindakan yang menyimpang dari atau menyeleweng terhadap ketentuan-ketentuan Undang-Undang Dasar. Misalnya dalam tahun 1960 Ir. Sukarno sebagai presiden membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat hasil pemilihan umum, padahal dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 secara eksplisit ditentukan bahwa presiden tidak mempunyai wewenang untuk berbuat demikian. Dewan Perwakilan Rakyat-Gotong Royong yang mengganti Dewan Perwakilan Rakyat pilihan ditonjolkan peranannya sebagai pembantu pemerintah sedangkan fungsi kontrol ditiadakan. Lagipula pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat dijadikan menteri dan dengan demikian ditekankan fungsi mereka sebagai pembantu presiden di samping fungsi sebagai wakil rakyat. Hal terakhir ini mencerminkan telah ditinggalkannya doktrin trias politica. Dalam rangka ini harus pula dilihat beberapa ketentuan lain yang memberi wewenang kepada presiden sebagai badan eksekutif untuk campur tangan di bidang lain daripada bidang eksekutif. Misalnya presiden diberi wewenang untuk campur tangan di bidang yudikatif berdasarkan Undang-Undang No. 19/1964, dan di bidang legislatif berdasarkan Peraturan Tata Tertib Peraturan Presiden No. 14/1960 dalam hal anggota Dewan Perwakilan Rakyat tidak mencapai mufakat.

Selain dari itu terjadi penyelewengan di bidang perundang-undangan di mana pelbagai tindakan pemerintah dilaksanakan melalui Penetapan Presiden (Penpres) yang memakai Dekrit 5 Juli sebagai sumber hukum. Lagipula didirikan badan-badan ekstra-konstitusionil seperti Front Nasional yang ternyata dipakai oleh fihak komunis sebagai arena kegiatan, sesuai dengan taktik Komunisme Internasional yang menggariskan pembentukan front nasional sebagai persiapan ke arah terbentuknya demokrasi rakyat. Partai politik dan pers yang dianggap menyimpang dari "rel revolusi" tidak dibenarkan dan dibreidel, sedangkan politik mercusuar di bidang hubungan luar negeri dan ekonomi dalam negeri telah menyebabkan keadaan ekonomi menjadi tambah suram. G. 30 S/PKI telah mengakhiri periode ini dan membuka peluang untuk dimulainya masa demokrasi Pancasila.

c. *Masa 1965-*

Landasan formil dari periode ini ialah Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945 serta Ketetapan-Ketetapan MPRS. Dalam usaha untuk meluruskan kembali penyelewengan terhadap Undang-Undang Dasar yang telah terjadi dalam masa Demokrasi Terpimpin, kita telah mengadakan tindakan korektif. Ketetapan MPRS No. III/1963 yang menetapkan masa jabatan seumur hidup untuk Ir. Soekarno telah dibatalkan dan jabatan presiden kembali menjadi jabatan elektif setiap lima tahun. Ketetapan MPRS No. XIX/1966 telah menentukan ditinjaunya kembali produk-produk legislatif dari masa Demokrasi Terpimpin dan atas dasar itu Undang-Undang No. 19/1964 telah diganti dengan suatu undang-undang baru (No. 14/1970) yang menetapkan kembali azas "kebebasan badan-badan pengadilan". Dewan Perwakilan Rakyat-Gotong Royong diberi beberapa hak kontrol, di samping ia tetap mempunyai fungsi untuk membantu pemerintah. Pimpinannya tidak lagi mempunyai status menteri. Begitu pula tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat-Gotong Royong yang baru telah meniadakan pasal yang memberi wewenang kepada presiden untuk memutuskan permasalahan yang tidak dapat dicapai mufakat antara anggota badan legislatif. Golongan Karya, di mana anggota ABRI memainkan peranan penting, diberi landasan konstitusionil yang lebih formil. Selain dari itu beberapa hak azasi diusahakan supaya diselenggarakan secara lebih penuh dengan memberi kebebasan lebih luas kepada pers untuk menyatakan pendapat, dan kepada partai-partai politik untuk bergerak dan menyusun kekuatannya, terutama menjelang pemilihan umum 1971. Dengan demikian diharapkan terbinanya partisipasi golongan-golongan dalam masyarakat di samping diadakan pembangunan ekonomi secara teratur serta terencana.

Bagaimana perkembangan Demokrasi Pancasila selanjutnya? Tidak ada orang yang dapat menjawab pertanyaan itu. Tetapi, yang sudah dapat dipastikan ialah bahwa perkembangan demokrasi di negara kita ditentukan batas-batasnya tidak hanya oleh keadaan sosial, kulturil, geografis dan ekonomi, tetapi juga oleh penilaian kita mengenai pengalaman kita dalam masa yang lampau. Kita telah sampai kepada titik di mana disadari bahwa badan eksekutif yang tidak kuat dan tidak kontinu, tidak akan dapat memerintah secara efektif sekalipun program ekonominya teratur dan sehat. Tetapi kita menyadari pula bahwa badan eksekutif yang kuat tetapi tidak "committed" kepada suatu program pembangunan, malahan dapat membawa kebobrokan ekonomi, oleh karena kekuasaan yang dimilikinya disia-siakan untuk tujuan yang pada hakekatnya merugikan rakyat. Akibat-akibatnya akan lebih merugikan lagi kalau ia terpanggil untuk melampaui batas-batas kekuasaan formilnya. Dia akan membungkam suara-suara rakyat yang kritis, dan akan lebih cenderung untuk bergerak menuju kultus individu dan otokrasi, sehingga membawa masyarakat jauh dari gaya hidup demokratis.

Sudah jelaslah bahwa dalam membangun masa depan kita, jumlah alternatif yang dihadapkan kepada kita telah berkurang. Tidak mustahil bahwa dalam memberikan prioritas kepada pembangunan ekonomi secara nasional — yang pada hakekatnya merupakan usaha untuk menyelenggarakan hak manusia atas kehidupan yang layak (Universal Declaration of Human Rights, Pasal 25; International Covenant on Economical, Social and Cultural Rights, Pasal 11; Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 27) — beberapa hak azasi lain dan beberapa ketentuan Rule of Law belum dapat dilaksanakan secara menyeluruh, tetapi hanya secara bertahap. Tidak dapat disangkal bahwa, jika syarat-syarat yang dikemukakan oleh International Commission of Jurists untuk berkembangnya Rule of Law, diteliti pelaksanaannya di Indonesia, banyak kemajuan dapat dicatat dibanding dengan masa Demokrasi Terpimpin. Akan tetapi niscaya ada golongan masyarakat yang tidak puas dengan lambannya kemajuan ini yang mungkin akan dilihatnya sebagai penyimpangan dari azas-azas demokrasi. Akan banyak bergantung kepada kita sendiri untuk terus memperjuangkan azas-azas demokrasi tanpa melupakan tujuan utama, sebab memperjuangkan demokrasi merupakan suatu proses yang tiada akhir.

Beberapa perumusan mengenai Demokrasi Pancasila

Berikut ini ada beberapa perumusan mengenai Demokrasi Pancasila yang diusahakan dalam beberapa seminar.

a. *Seminar Angkatan Darat II, Agustus 1966*

Bidang politik dan konstitusionil:

- Demokrasi Pancasila seperti yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945, yang berarti menegakkan kembali azas-azas negara-negara hukum di mana kepastian hukum dirasakan oleh segenap warga negara, di mana hak-hak azasi manusia baik dalam aspek kolektif, maupun dalam aspek perseorangan dijamin, dan di mana penyalahgunaan kekuasaan dapat dihindarkan secara institusionil. Dalam rangka ini perlu diusahakan supaya lembaga-lembaga dan tata kerja Orde Baru dilepaskan dari ikatan pribadi dan lebih diperlembagakan (depersonalization, institutionalization).
- Sosialisme Indonesia yang berarti masyarakat yang adil dan makmur.
- Elan revolusioner untuk menyelesaikan revolusi, yang cukup kuat untuk mendorong Indonesia ke arah kemajuan sosial dan ekonomi sesuai dengan tuntutan-tuntutan abad ke-20.

Bidang ekonomi:

- Demokrasi ekonomi sesuai dengan azas-azas yang menjiwai ketentuan-ketentuan mengenai ekonomi dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang pada hakekatnya, berarti kehidupan yang layak bagi semua warga negara, yang antara lain mencakup:
- pengawasan oleh rakyat terhadap penggunaan kekayaan dan keuangan negara dan
- koperasi.
- pengakuan atas hak milik perorangan dan kepastian hukum dalam penggunaannya.
- peranan pemerintah yang bersifat pembina, penunjuk jalan serta pelindung.[11]

b. *Musyawarah Nasional III Persahi: The Rule of Law, December 1966*

Azas negara hukum Pancasila mengandung prinsip:

a. Pengakuan dan perlindungan hak azasi yang mengandung persamaan dalam bidang politik, hukum, sosial, ekonomi, kulturil dan pendidikan.

b. Peradilan yang bebas dan tidak memihak, tidak terpengaruh oleh sesuatu kekuasaan/kekuatan lain apa pun.

c. Jaminan kepastian hukum dalam semua persoalan. Yang dimaksudkan kepastian hukum yaitu jaminan bahwa ketentuan hukumnya dapat dipahami, dapat dilaksanakan dan aman dalam melaksanakannya.[12]

---

[11] *Seminar Angkatan Darat ke-II, Garis-garis Besar Kebijaksanaan dan Rencana Pelaksanaan Stabilisasi Politik* (Bandung: Seskoad, 1966) h. 17, 18.

c. *Symposium Hak-hak Azasi Manusia, Juni 1967*

Apa pun predikat yang akan kita berikan kepada demokrasi kita, maka demokrasi itu harus demokrasi yang bertanggungjawab, artinya demokrasi yang dijiwai oleh rasa tanggungjawab terhadap Tuhan dan sesama kita ..... Stabilitas politik, seperti dimaksudkan pada waktu timbulnya gagasan "penyederhanaan partai" secara formil telah tercapai dan terjamin setelah kembali kepada Undang-Undang Dasar 1945, yang menetapkan bahwa Presiden memperoleh kesempatan untuk bekerja selama lima tahun setelah dia dipilih (Undang-Undang Dasar pasal 7).

Demokrasi Pancasila, dalam arti demokrasi yang bentuk-bentuk penetrapannya sesuai dengan kenyataan-kenyataan dan cita-cita yang terdapat dalam masyarakat kita, setelah sebagai akibat regim Nasakom sangat menderita dan menjadi kabur, lebih memerlukan pembinaan daripada pembatasan sehingga menjadi suatu "political culture" yang penuh vitalitas. Harus ditekankan, bahwa dengan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada peranan ABRI, Kesatuan Aksi dan Golongan Karya di masa depan namun "Orde Baru" tidak akan dapat berhasil apabila tidak timbul suatu proses penyehatan atau regenerasi dalam kepartaian di Indonesia.

Berhubung dengan keharusan kita di tahun-tahun yang datang untuk memperkembangkan "a rapidly expanding economy" maka di samping pemerintah yang kuat dan berwibawa, diperlukan juga secara mutlak pembebasan dinamika yang terdapat dalam masyarakat dari kekuatan-kekuatan yang mendukung Pancasila. Untuk itu diperlukan kebebasan politik yang sebesar mungkin. Persoalan hak-hak azasi manusia dalam kehidupan kepartaian untuk tahun-tahun yang datang harus ditinjau dalam rangka keharusan kita untuk mencapai keseimbangan yang wajar di antara tiga hal:

(1) adanya Pemerintah yang mempunyai cukup kekuasaan dan kewibawaan,
(2) adanya kebebasan yang sebesar-besarnya,
(3) perlunya untuk membina suatu "rapidly expanding economy",[13]

Akhir-akhir ini ada beberapa usaha untuk merumuskan Pancasila secara lebih terperinci dan lebih mantap. Perlu disebut di sini kumpulan kutipan dari pidato-pidato Presiden Suharto yang pada tahun 1976 diterbitkan, di samping hasil Panitia Lima, yang terdiri dari beberapa tokoh yang dianggap dapat memberikan pengertian sesuai dengan alam pikiran dan semangat lahir batin para penyusun Undang-Undang Dasar 1945 dengan Pancasilanya. Dan akhirnya kita melihat usaha dari Dewan Pertahanan dan Keamanan Nasional untuk menyusun suatu naskah resmi melalui konsultasi dengan berbagai-bagai kelompok dalam masyarakat.

---

[12] *Hukum dan Masyarakat: Nomor Munas ke III: The Rule of Law, Majalah Persahi*, No. 1, 1967, h. 79.

[13] *Hukum dan Masyarakat: Nomor Symposium Hak-hak Azasi Manusia (Human Rights), Majalah Persahi*, No. 2, 1968, h. 133, 134.

BAB V

KOMUNISME DAN ISTILAH DEMOKRASI DALAM TERMINOLOGI KOMUNIS

Seperti telah dijelaskan di atas, maka demokrasi didukung oleh sebagian besar negara di dunia. Akan tetapi perlu disadari pula bahwa di samping demokrasi konstitusionil beserta bermacam-macam variasinya, telah timbul pada akhir abad ke-19 suatu ideologi yang juga mengembangkan suatu konsep demokrasi yang dalam banyak hal linea recta bertentangan dengan azas-azas pokok dari demokrasi konstitusionil. Demokrasi dalam arti ini dipakai misalnya dalam istilah-istilah *demokrasi proletar* dan *demokrasi Soviet* (seperti yang dipakai di Uni Soviet), atau dalam istilah *demokrasi rakyat* (yang antara lain dipakai di negara-negara Eropa Timur sesudah berakhirnya Perang Dunia II). Dan akhir-akhir ini, dalam dekade lima puluhan telah timbul istilah *demokrasi nasional* yang khususnya dipakai dalam hubungan negara-negara baru di Asia dan Afrika.

Semua istilah demokrasi ini berlandaskan aliran pikiran komunisme atau Marxisme-Leninisme (ajaran Marx seperti yang ditafsirkan oleh Lenin). Oleh golongan-golongan yang mendukung demokrasi konstitusionil, antara lain International Commission of Jurists, suatu badan internasional, demokrasi ini dianggap tidak demokratis.[1] Bagi kita, yang dalam masa Demokrasi Terpimpin hampir terjebak oleh slogan-slogan yang dicetuskan oleh PKI, ada baiknya kalau kita meneropong dengan agak mendalam pelbagai istilah demokrasi yang dipakai dalam dunia komunis, mengingat Ketetapan MPRS No. XXV/1966 bahwa mempelajari faham Komunisme/Marxisme-Leninisme dalam rangka mengamankan Pancasila dan secara ilmiah, seperti pada universitas-universitas dapat dilakukan secara terpimpin.

Ajaran Karl Marx

Pada permulaan abad ke-19 keadaan kaum buruh di Eropa Barat sangat menyedihkan. Kemajuan industri secara pesat telah menimbulkan keadaan sosial yang sangat merugikan kaum buruh, seperti misalnya upah yang rendah, jam kerja yang panjang, tenaga wanita dan anak yang disalahgunakan sebagai tenaga murah, keadaan dalam pabrik-pabrik yang membahayakan dan mengganggu kesehatan.

---

[1] *The Dynamic Aspects of the Rule of Law in the Modern Age.* op. cit., h. 18.

Keadaan buruk ini menggugah hati orang banyak antara lain cendekiawan-cendekiawan seperti Robert Owen di Inggris (1771-1858), Saint Simon (1760-1825) dan Fourier (1772-1837) di Perancis untuk mencoba memperbaikinya. Orang-orang ini terdorong oleh perasaan peri-kemanusiaan, tanpa disertai tindakan-tindakan maupun konsepsi yang nyata mengenai tujuan dan strategi dari perbaikan itu, sehingga oleh orang lain teori-teori mereka dianggap angan-angan belaka. Karena itu mereka lalu disebut kaum *Sosialis Utopi* (Utopia = dunia khayalan).

Karl Marx (1818-1883) dari Jerman juga banyak mengecam keadaan ekonomi dan sosial sekelilingnya, akan tetapi dia berpendapat bahwa masyarakat tidak dapat diperbaiki secara tambal-sulam dan harus diubah secara radikal melalui pendobrakan sendi-sendinya. Untuk keperluan itu ia menyusun suatu teori sosial yang menurut dia didasari hukum-hukum ilmiah dan karena itu pasti akan terlaksana. Untuk membedakan ajarannya dari gagasan-gagasan Sosialis Utopi ia menamakan ajarannya *Sosialisme Ilmiah* (Scientific Socialism).

Sejak masa mahasiswanya Marx melakukan kegiatan politik yang dianggap radikal. Sesudah diusir dari Jerman dia menetap di London. Dengan bekerjasama dengan Friedrich Engels ia menerbitkan bermacam-macam karangan, di antaranya yang paling terkenal ialah *Manifesto Komunis* dan *Das Kapital.* Tulisan-tulisannya mencakup hampir semua segi kehidupan masyarakat, akan tetapi dalam buku ini hanya akan dibahas ajarannya mengenai Materialisme Dialektis, Materialisme Historis, serta pandangannya mengenai negara dan demokrasi.

Dalam menyusun teori mengenai perkembangan masyarakat ia sangat tertarik oleh gagasan filsuf Jerman George Hegel (1770-1831) mengenai dialektik. Filsafat Hegel dimanfaatkan oleh Marx bukan untuk menjadi seorang filsuf sendiri, tetapi untuk mengubah masyarakat secara radikal. Katanya: "Semua filsafat hanya menganalisa masyarakat, tetapi masalah sebenarnya ialah bagaimana mengubahnya".

Banyak dari teori serta ramalan Marx telah dibuktikan ketidakbenarannya secara ilmiah, dan dalam dunia ilmiah hanya merupakan salah satu dari sekian banyak teori sosial yang telah timbul dalam sejarah perkembangan teori-teori sosial lainnya. Akan tetapi tidak dapat disangkal bahwa sebagai ideologi gagasan-gagasannya sampai pada masa ini masih banyak pengaruhnya dan di dunia Barat malahan mengalami perkembangan baru dengan nama "New Left".

Hegel, seorang guru-besar filsafat pada Universitas Berlin merupakan tokoh dari mazhab yang dinamakan Idealisme. Ia menganalisa bagaimana panca-indra manusia yang terbatas kemampuannya berusaha untuk menangkap kebenaran (truth). Ia berpendapat bahwa apa yang dianggap oleh manusia sebagai kebenaran sebenarnya hanya merupakan sebagian saja dari kebenaran itu. Kebenaran dalam keseluruhannya hanya dapat ditangkap oleh pikiran manusia melalui proses dialektik (proses dari thesis, melalui antithesis menuju ke synthesis, kemudian mulai lagi dari permulaan dan begitu seterusnya) sampai kebenaran yang sempurna tertangkap. Sekali kebenaran yang menyeluruh itu yang dinamakannya Idee Mutlak (Absolute Idea) tertangkap, sekaligus gerakan dialektis berakhir.

Dalam menjelaskan proses dialektik Hegel mengatakan bahwa proses ini dilandasi oleh dua gagasan; pertama, gagasan bahwa semua berkembang dan terus-menerus berubah; kedua, gagasan bahwa semua mempunyai hubungan satu sama lain. Misalnya saja, suatu konsep A yang dianggap sebagai kebenaran pada hakekatnya mengandung unsur-unsur yang benar, akan tetapi juga unsur-unsur yang tak benar. Agar supaya pikiran manusia dapat menangkap konsep yang lebih dekat kepada kebenaran yang sempurna, maka konsep A harus dihadapkan dengan konsep B. Konsep B merupakan kebalikan dari konsep A sekalipun telah lahir dari konsep A sendiri. Dari hasil konfrontasi antara Konsep A dan konsep B timbullah konsep C yang dinamakan synthesis dan merupakan hasil dari pergumulan antara thesis (konsep A) dan antithesis (konsep B). Proses thesis, antithesis, synthesis, dinamakan gerak yang berdasarkan hukum dialektik.

Oleh karena semua bergerak dan berubah maka synthesis lambat laun berubah menjadi thesis dan proses dialektik mulai lagi dari permulaan. Setiap kali synthesis baru tertangkap oleh pikiran manusia, ia berada dalam taraf yang lebih tinggi dan lebih lengkap unsur kebenarannya. Proses ini terus berlangsung dalam pikiran manusia, sampai pada suatu ketika tercapai synthesis yang paling tinggi dan paling sempurna unsur kebenarannya. Pada saat itulah pikiran manusia telah berhasil menangkap kebenaran seluruhnya yang oleh Hegel dinamakan Idee Mutlak. Jadi, boleh dikatakan bahwa dialektik adalah gerak maju dari taraf rendah ke taraf yang lebih tinggi dengan suatu irama pertentangan dan persatuan. Dengan perkataan lain, dialektik mencakup suatu pola ulangan dari antagonisme yang disusul oleh penyesuaian.

Marx tertarik oleh gagasan dialektik seperti dibentangkan oleh Hegel, karena di dalamnya terdapat unsur kemajuan melalui konflik dan pertentangan. Dan unsur inilah yang dia perlukan untuk menyusun teorinya mengenai perkembangan masyarakat melalui revolusi. Untuk melandasi teori sosial, maka dia merumuskan dulu teori mengenai *materialisme dialektis* (dialectical materialism), kemudian konsep-konsep itu dipakainya untuk menganalisa sejarah perkembangan masyarakat yang dinamakannya *materialisme historis* (historical materialism). Atas dasar analisa terakhir ia sampai kepada kesimpulan bahwa menurut hukum ilmiah dunia kapitalis akan mengalami revolusi (yang olehnya disebut revolusi proletar) yang akan menghancurkan sendi-sendi masyarakat itu, dan akan meratakan jalan untuk timbulnya masyarakat komunis.

Materialisme dialektis. Dari ajaran Hegel Marx mengambil dua unsur, yaitu gagasan mengenai terjadinya pertentangan antara segi-segi yang berlawanan, dan kedua gagasan bahwa semua berkembang terus. Dalam pada itu Marx menolak azas pokok dari aliran Idealisme bahwa hukum dialektik hanya berlaku di dalam dunia yang abstrak, yaitu dalam pikiran manusia. Marx menandaskan bahwa hukum dialektik terjadi dalam dunia kebendaan (dunia materi) dan sesuai dengan pandangan itu, menamakan ajarannya *Materialisme.* Selanjutnya dia berpendapat bahwa setiap benda atau keadaan (phenomenon) dalam tubuhnya sendiri menimbulkan segi-segi yang berlawanan (opposites). Segi-segi yang berlawanan, bertentangan satu sama lain; dan ini dinamakan *kontradiksi.* Dari pergumulan ini akhirnya timbul semacam keseimbangan; dikatakan bahwa benda atau keadaan telah *dinegasikan.*

Sesuai dengan hukum dialektik, gerak ini terus terjadi sehingga setiap kali ditimbulkan suatu negasi yang lebih baru. Setiap negasi dianggap sebagai kemenangan dari yang baru atas yang lama, suatu kemenangan yang dihasilkan oleh kontradiksi-kontradiksi dalam tubuhnya sendiri. Jadi, setiap obyek dan phenomenon melahirkan benih-benih untuk penghancuran diri sendiri, untuk selanjutnya diubah menjadi sesuatu yang lebih tinggi mutunya. Negasi dianggap sebagai penghancuran dari yang lama, sebagai hasil dari perkembangan sendiri yang diakibatkan oleh kontradiksi-kontradiksi intern. Jadi, setiap phenomenon bergerak dari taraf yang rendah ke taraf yang lebih tinggi, bergerak dari keadaan yang sederhana ke arah yang lebih kompleks. Gerak ini terjadi dengan melompat-lompat melalui gerak spiral ke atas dan tidak melalui gerak lurus ke atas. Dengan tercapainya negasi yang tertinggi, maka selesailah perkembangan dialektis.

Materialisme historis. Pokok-pokok materialisme dialektis dipakai oleh Marx untuk menganalisa masyarakat mulai dari permulaan jaman sampai masyarakat di mana Marx berada. Maka dari itu, teori ini disebut materialisme historis (historical materialism). Dan oleh karena materi oleh Marx diartikan sebagai keadaan ekonomi, maka teori Marx juga sering disebut "analisa ekonomis terhadap sejarah" (economic interpretation of history). Dalam menjelaskan teorinya Marx menekankan bahwa sejarah (yang dimaksud hanyalah sejarah Barat) menunjukkan bahwa masyarakat zaman lampau telah berkembang menurut hukum-hukum dialektis (yaitu maju melalui pergolakan yang disebabkan oleh kontradiksi-kontradiksi intern melalui suatu gerak spiral ke atas) sampai menjadi masyarakat di mana Marx berada.

Menurut Marx perkembangan dialektis terjadi lebih dahulu dalam *basis* (atau struktur bawah) dari masyarakat, yang kemudian menggerakkan *struktur atasnya.* Basis dari masyarakat bersifat ekonomis dan terdiri dari dua aspek yaitu cara berproduksi (misalnya teknik dan alat-alat) dan hubungan ekonomi (misalnya sistim hak-milik, pertukaran dan distribusi barang). Di atas basis ekonomi berkembanglah struktur atas yang terdiri dari kebudayaan, ilmu pengetahuan, konsep-konsep hukum, kesenian, agama dan yang dinamakan ideologi. Perubahan sosial-politik dalam masyarakat disebabkan oleh perubahan dalam basis ekonomi yakni pertentangan atau kontradiksi dalam kepentingan-kepentingan terhadap tenaga-tenaga produktif, sedangkan lokomotif dari perkembangan masyarakat adalah pertentangan antara kelas sosial.

Berdasarkan hukum dialektik, masyarakat telah berkembang melalui beberapa tahap, sehingga akhirnya dia berkembang menjadi masyarakat kapitalis di mana Marx berada. Gerak dialektis ini mulai pada saat komune primitif berkembang dari suatu masyarakat yang tidak mengenal milik pribadi dan tidak mengenal kelas, menjadi masyarakat yang mulai mengenal milik pribadi serta pembagian kerja, dan karena itu mengenal pula pembagian dalam kelas-kelas sosial. Jadi, masyarakat yang semula bersifat komune primitif pada suatu ketika menjadi masyarakat berkelas, dan pada saat itulah gerak dialektis mulai. Gerak ini disebabkan oleh pertentangan antara dua kelas utama di dalam masyarakat. Dalam masyarakat berkelas pertama yaitu masyarakat budak terjadi pertentangan antara kelas budak dan kelas pemilik budak. Masyarakat budak secara dialektis berubah menjadi masyarakat feodal yang pada gilirannya pula, terdorong oleh pertentangan antara kelas pemilik tanah dan kelas penggarap tanah – pertentangan mana dimenangkan oleh burjuasi – berubah menjadi masyarakat kapitalis. Menurut teori sosial ini, maka masyarakat kapitalis, terdorong oleh pertentangan antara kaum kapitalis dan kaum proletar, akan berubah – sebagai gerak dialektis terakhir – menjadi masyarakat komunis.

Perkembangan ini menurut Marx adalah tidak terelakkan, karena sudah merupakan hukum sosial. Dalam usaha mencapai masyarakat komunis, kaum proletar akan memainkan peranan penting, mereka merebut kekuasaan dari tangan kapitalis, mengambil alih segala alat produksi dan melalui tahap transisi yang dinamakan *diktatur proletariat* akhirnya akan tercapailah masyarakat komunis. Mengenai diktatur proletariat dikatakan oleh Marx: "Antara masyarakat kapitalis dan masyarakat komunis terdapat suatu masa peralihan dalam mana terjadi transformasi secara revolusioner dari masyarakat kapitalis menjadi masyarakat komunis. Ini sesuai dengan adanya masa peralihan politik dalam mana negara merupakan tak lain tak bukan diktatur revolusioner dari kaum proletar" (Between capitalist and communist society lies the period of the revolutionary transformation of the one into the other. There corresponds to this also a political transition period in which the state can be nothing but the revolutionary dictatorship of the proletariat).[2] Menurut Marx pertarungan antara kaum kapitalis melawan kaum proletar akan merupakan pertentangan kelas yang terakhir dan dengan demikian akan berakhirlah gerak dialektis.

Masyarakat komunis yang dicita-citakan Marx merupakan masyarakat di mana tidak ada kelas sosial (classless society) di mana manusia dibebaskan dari keterikatannya kepada milik pribadi dan di mana tidak ada eksploitasi, penindasan dan paksaan. Akan tetapi yang merupakan hal yang aneh ialah bahwa, untuk mencapai masyarakat yang bebas dari paksaan itu, perlu melalui jalan paksaan serta kekerasan, yaitu dengan perebutan kekuasaan oleh kaum buruh dari tangan kaum kapitalis. Dikatakan oleh

---

2. V.I. Lenin. *State and Revolution* (New York: International Publishers, 1932), h. 71.

Marx: "Kekerasan adalah bidan dari setiap masyarakat lama yang sedang hamil tua dengan masyarakat baru" (Force is the midwife of every old society pregnant with a new one).

Tulisan Marx banyak sekali menarik perhatian, akan tetapi ternyata tafsirannya berbeda-beda. Di antara pendukungnya terdapat orang-orang seperti Eduard Bernstein (1850-1932), yang pada umumnya menerima analisa Marx, tetapi berpendapat bahwa tujuannya dapat dicapai tanpa revolusi, secara damai melalui jalan parlementer dan atas dasar hak-pilih umum (universal franchise). Karena begitu menyimpang dari konsep mengenai perlunya revolusi, maka ia disebut *Revisionis*. Aliran Bernstein ini sangat mempengaruhi perkembangan partai-partai sosialis demokrat (democratic socialists) yang dalam abad ke-20 di beberapa negara seperti Swedia dan Inggris berhasil menguasai pemerintahan melalui jalan parlementer. Seorang pengikut lain yang terkenal ialah Karl Kautsky (1854-1938). Kautsky tergolong orang yang lebih orthodox daripada Bernstein dalam menafsirkan tulisan Marx, namun oleh golongan Lenin disebut "Marxis murtad".

Akan tetapi dukungan yang terbesar dialami justru dalam suatu negara yang industrinya baru setengah berkembang, yaitu Rusia. Berkat kegiatan Lenin serta dibantu oleh adanya kekecewaan serta kekacauan akibat kekalahan tentara Czar dalam Perang Dunia I, gagasan-gagasan Marx dijadikan pola untuk membentuk masyarakat baru atas runtuhan masyarakat lama melalui suatu revolusi. Lenin berhasil mendirikan suatu negara yang mengetrapkan dan meneruskan ajaran Marx. Akan tetapi untuk keperluan itu ajaran Marx yang tadinya ditujukan khususnya kepada masyarakat Eropa Barat abad ke-19 yang sudah maju industrialisasinya, perlu ditambah, diubah dan diperlengkap. Untuk dapat diselenggarakan dalam masyarakat yang tingkat industrinya masih belum terlalu tinggi, dan untuk kemudian disesuaikan dengan perubahan-perubahan politik dan sosial abad ke-20, gagasan Marx telah diberi tafsiran yang khusus — yang dinamakan Marxisme-Leninisme atau komunisme — oleh pemimpin-pemimpin Rusia seperti Lenin, Stalin dan Khrushchev dan kawan-kawan.

Perkembangan Marxisme-Leninisme di Uni Soviet

Lenin memimpin revolusi 1917 dan menguasai Uni Soviet sampai saat meninggalnya pada tahun 1924. Revolusi ini berhasil membentuk diktatur proletariat seperti yang dibayangkan oleh

Marx. Undang-Undang Dasar 1918 mencerminkan tahap pertama revolusi, yang memusnahkan golongan-golongan yang dianggap penindas, seperti tuan tanah, pejabat agama, pengusaha, polisi Czar dan sebagainya.

Lenin banyak sekali menulis. Karangan-karangan yang paling terkenal antara lain *Apa yang harus diperbuat* (What is to be done, 1902). *Negara dan Revolusi* (State and Revolution, 1917) dan *Imperialisme, Taraf Tertinggi dari Kapitalisme* (Imperialism, the Highest Stage of Capitalism, 1916). Beberapa gagasan Lenin ialah: pertama, melihat pentingnya peranan kaum tani dalam menyelenggarakan revolusi (Marx hanya melihat peranan kaum buruh); kedua, melihat peranan suatu partai politik yang militant yang terdiri dari "professional revolutionaries" untuk memimpin kaum proletar (Marx berpendapat bahwa kaum proletar akan bangkit sendiri) dan merumuskan cara-cara merebut kekuasaan; ketiga, melihat imperialisme sebagai gejala yang memperpanjang hidup kapitalisme (Marx berpendapat bahwa kapitalisme pada puncak perkembangannya akan menemui ajalnya dan diganti oleh komunisme), sehingga ia sampai saat itu belum mati. Lenin juga mengintrodusir istilah "sosialisme" untuk masa yang oleh Marx disebut "tahap pertama masyarakat komunis".

Stalin memimpin Uni Soviet dengan tangan besi dari 1924 sampai 1953, dan melebihi Lenin dalam menonjolkan sifat menindas dari rezimnya. Pada tahun 1936 undang-undang dasar lama diganti oleh undang-undang dasar baru yang secara formil menetapkan tercapainya sosialisme dan berakhirnya tahap pertama dari revolusi. Dengan demikian secara resmi dimulai tahap kedua, yaitu menyelenggarakan transformasi masyarakat ke arah masyarakat komunis.

Karangan-karangan Stalin yang terkenal ialah *Dasar-dasar Leninisme* (Foundations of Leninism 1924) dan *Problema-problema Leninisme* (Problems of Leninism, 1926). Salah satu gagasan Stalin yang menyimpang dari gagasan Marx mengenai revolusi ialah bahwa komunisme dapat diselenggarakan di satu negara dulu ("Socialism in one country"), yaitu di Uni Soviet. Gagasan ini dengan gigih ditentang oleh Trotzky yang berpendapat bahwa revolusi harus berjalan terus-menerus (permanent revolution) dan di seluruh dunia (world revolution).

Khrushchev berhasil menguasai Uni Soviet sebagai hasil dari suatu proses perebutan kekuasaan di antara pemimpin-pemimpin teras. Selanjutnya Khrushchev melancarkan gerakan *de-stalinisasi* melalui Kongres Partai Komunis Uni Soviet yang ke-20 yang diadakan pada tahun 1956. Dalam proses ini Stalin dikecam karena kesalahan-kesalahan yang dianggap merugikan rakyat Uni Soviet dan karena mengembangkan kultus individu. Doktrin Marxisme-Leninisme ditinjau kembali dalam rangka perkembangan-perkembangan baru yang telah terjadi sesudah Perang Dunia II baik di dalam negeri (timbulnya suatu generasi baru yang terdiri dari manager usahawan, cendekiawan) maupun di luar negeri (penemuan bom nuklir). Dalam hubungan ini perlu diperhatikan Program Partai Komunis yang disahkan oleh Kongres ke-22 pada tahun 1961, yang banyak memuat pemikiran baru.

Khrushchev mencetuskan beberapa gagasan yang secara fundamentil menyimpang dari ajaran asli Marx dan kebijaksanaan Stalin. Pertama dia mengemukakan bahwa perang dapat dihindarkan dan bukan lagi "tak terelakkan"; kedua, membuka kemungkinan untuk hidup berdampingan dengan negara-negara yang berlainan sistim sosialnya *(peaceful co-existence).*

Proses liberalisasi yang diakibatkan oleh gerakan de-stalinisasi itu mempunyai pengaruh besar atas negara-negara komunis lainnya. Pimpinan Moskow yang semasa hidup Stalin ditaati sepenuhnya oleh negara-negara komunis lainnya, terutama di Eropa Timur, mulai kendor dan timbul gagasan mengenai *Polycentrisme,* yakni bahwa pusat komunisme tidak lagi terbatas pada satu tempat saja (yaitu di Moskow), tetapi terdapat di pelbagai pusat (yaitu di negara komunis masing-masing). Supremasi Uni Soviet terhadap negara-negara komunis lainnya sudah berkurang dan ditantang terutama oleh Mao Tse Tung yang menganggap dirinya penafsir yang paling murni mengenai ajaran Marxisme-Leninisme. Gagasan-gagasan Khrushchev dinamakan olehnya *Neo-Revisionisme.*

Khrushchev dalam tahun 1964 disingkirkan dan proses destalinisasi dihentikan. Dalam waktu akhir-akhir ini Stalin lambat laun dikembalikan pada kedudukan yang lebih terhormat, sekalipun gagasan-gagasan Khrushchev lainnya banyak yang tetap berlaku.

Pandangan Mengenai Negara dan Demokrasi

Golongan komunis selalu bersikap ambivalent terhadap negara. Marx, yang di mana-mana dihadapkan dengan aparatur kenegaraan yang dianggap menghalangi cita-citanya, berpendapat negatif terhadap negara. Dianggapnya sebagai suatu alat pemaksa (instrument of coercion) yang akhirnya akan melenyap sendiri dengan munculnya masyarakat komunis. Kata Marx dan Engels: "Negara tak lain tak bukan hanyalah mesin yang dipakai oleh satu kelas untuk menindas kelas lain". (The state is nothing but a machine for the oppression of one class by another). Dan dikatakan selanjutnya bahwa negara hanya merupakan suatu lembaga transisi yang dipakai dalam perjuangan untuk menindas lawan-lawan dengan kekerasan. "Selama kaum proletar masih memakai negara, mereka tidak memakainya untuk memperjuangkan kebebasan tetapi untuk menindas lawan-lawan, dan pada saat tercapainya kebebasan negara melenyap" (As long as the proletariat still needs the state, it needs it not in the interests of freedom but for the purpose of crushing its antagonists; and as soon as it becomes possible to speak of freedom, then the state, as such, ceases to exist).[3] Negara akhirnya akan lenyap pada saat komunisme tercapai karena tidak ada lagi yang ditindas.

Lenin mendukung sepenuhnya dua gagasan Marx itu. Malahan dianggap bahwa diktatur kaum proletar, yang merupakan transisi dari masyarakat kapitalis ke masyarakat komunis, merupakan negara dalam arti kata itu pula. Dikatakan bahwa diktatur proletariat merupakan "organisasi pelopor dari orang-orang yang ditindas, sebagai kelas penguasa untuk menghancurkan kaum penindas" (the organization of the vanguard of the oppressed as the ruling class for the purpose of crushing the oppressors).[4] Gagasan ini tercermin dalam Undang-Undang Dasar Uni Soviet 1918.

Demokrasi pada tahap ini, menurut Lenin, bersifat "demokrasi untuk mayoritas dari rakyat dan penindasan dengan kekerasan terhadap kaum penghisap dan penindas, dengan jalan menyingkirkan mereka dari demokrasi" (democracy for the vast majority of the people and suppression by force, i.e. exclusion from democracy, of the exploiters and oppressors of the people).[5] Menurut Lenin demokrasi ini sudah merupakan perbaikan terhadap demokrasi burjuasi yang menurut Lenin merupakan demokrasi untuk minoritas terhadap mayoritas yang tidak mempunyai hak demokratis. Terhadap kecaman bahwa diktatur dan demokrasi pada hakekatnya bertentangan satu sama lain, Lenin menandaskan bahwa diktatur dan demokrasi merupakan dua muka dari lencana yang sama (two sides of one medal). Mengenai melenyapnya negara dengan tercapainya komunisme dikatakan oleh Lenin bahwa negara akan melenyap sama sekali manakala

---

[3] *Ibid.*, h. 73.

[4] *Ibid.*

[5] *Ibid.*

masyarakat menerima prinsip bahwa "Setiap orang bekerja menurut kesanggupannya. setiap orang menerima menurut kebutuhannya" (from each according to his ability, to each according to his needs).

Akan tetapi pemimpin-pemimpin pengganti Lenin menganggap perlu untuk mengubah dan menambah kedua gagasan ini, oleh karena dihadapkan dengan kenyataan bahwa komunisme di Uni Soviet pada suatu ketika mungkin akan tercapai, pada saat mana akan timbul permasalahan apakah dengan demikian Uni Soviet akan melenyap sebagai negara. Oleh Stalin dan Khrushchev diusahakan untuk menangguhkan saat itu. Maka oleh Stalin dikemukakan dua syarat untuk melenyapnya negara, yaitu syarat intern (yang telah dikemukakan oleh Marx dan Lenin) bahwa sistim ekonomi harus berdasarkan prinsip ekonomi "distribusi menurut kebutuhan", ditambah dengan syarat ekstern (gagasan baru dari Stalin) bahwa pengepungan oleh negara-negara kapitalis (capitalist encirclement) harus berakhir dan sosialisme menang di seluruh dunia. Dengan tambahan syarat ekstern ini Stalin mengharapkan dapat menunda saat melenyapnya negara Uni Soviet. Khrushchev merasa lebih terdesak lagi oleh karena telah menanggalkan konsep bahwa perang tidak terelakkan lagi dan menggantinya dengan gagasan mengenai *peaceful co-existence.* Maka dari itu ia secara formil tetap mempertahankan gagasan bahwa negara akan melenyap, sekalipun saat kapan hal ini akan terjadi tetap dinyatakan sebagai masa depan yang masih jauh. Dinyatakan bahwa bentuk negara di Uni Soviet sudah berkembang sedemikian rupa sehingga keharusan untuk melenyap sudah bertambah kecil. Dikatakan olehnya bahwa negara merupakan "negara dari seluruh rakyat" (state of the whole people) di mana hanya ada dua golongan yang bersahabat. Dengan demikian tidak ada lagi kelas-kelas sosial yang antagonistis dan karena itu tidak perlu lagi ada paksaan. Menurut Program Partai yang diterima dalam Kongres ke-22 tahun 1961: "Demokrasi proletar makin lama makin menjadi demokrasi sosialis dari rakyat seluruhnya."

Perumusan Khrushchev ini jauh menyimpang dari gagasan bahwa negara selalu dipakai oleh satu golongan untuk menindas golongan lain. Secara formil kekerasan memang sudah dikesampingkan, akan tetapi dalam kenyataan, oposisi dan kritik tetap ditindak dengan kekerasan.

Komunisme tidak hanya merupakan sistim politik, tetapi juga mencerminkan suatu gaya hidup yang berdasarkan nilai-nilai tertentu.

1. Gagasan monisme (sebagai lawan dari pluralisme). Gagasan ini menolak adanya golongan-golongan di dalam masyarakat sebab dianggap bahwa setiap golongan yang berlainan aliran pikirannya merupakan perpecahan. Akibat dari gagasan ini ialah bahwa persatuan mau dipaksakan dan oposisi ditindas.

2. Kekerasan dipandang sebagai alat yang sah yang harus dipakai untuk mencapai komunisme. Paksaan ini dipakai dalam dua tahap: pertama terhadap musuh, kedua terhadap pengikutnya sendiri yang dianggap masih kurang insaf. Kalau ciri paksaan pada dewasa ini di Uni Soviet kurang menonjol, maka hal ini hanya mungkin karena selama empat puluh tahun telah diselenggarakan suatu diktatur yang kejam di mana setiap oposisi dimusnahkan sampai ke akar-akarnya. Pada dewasa ini paksaan fisik sebagian besar telah diganti dengan indoktrinasi secara luas, yang terutama ditujukan kepada angkatan muda.

3. Negara merupakan alat untuk mencapai komunisme; karena itu semua alat kenegaraan seperti polisi, tentara, kejaksaan, dipakai untuk diabdikan kepada tercapainya komunisme (sering disebut sistim mobilisasi atau *mobilization system*, sebagai lawan dari sistim pendamaian atau *conciliation system)*. Ini mengakibatkan suatu campur tangan negara yang sangat luas dan mendalam di bidang politik, sosial dan budaya. Di bidang hukum hal ini berarti bahwa hukum tidak dipandang sebagai "a good in itself" tetapi dianggap sebagai alat revolusi untuk mencapai masyarakat komunis.

Mekanisme untuk menyelenggarakan azas-azas itu.

1. Sistim satu partai; diktatur proletar sebenarnya merupakan diktatur Partai Komunis. Untuk mengerahkan semua tenaga dan potensi ke arah terbentuknya komunisme, Partai Komunis merupakan organisasi yang pokok. Sekalipun dalam Undang-Undang Dasar (Pasal 126) Partai Komunis hanya disebut sebagai "pelopor dari kaum buruh dalam perjuangannya untuk membangun masyarakat komunis dan pimpinan inti dari organisasi-organisasi buruh baik yang bersifat umum maupun yang bersifat kenegaraan" (vanguard of the working people in their struggle to build a communist society and (is) the leading core of all organizations of the working people both public and state), dalam praktek Partai Komunis tidak hanya memimpin massa yang tergabung di dalam tubuhnya, tetapi juga memimpin lembaga-lembaga kenegaraan seperti kabinet dan Soviet Tertinggi, terutama Presidiumnya, baik mengenai personalianya maupun dalam soal membuat serta melaksanakan policy. Sekalipun badan-badan perwakilan mempunyai banyak anggota yang secara formil

tidak terikat pada partai, tetapi bimbingan dan pengendalian diselenggarakan melalui anggota-anggota Partai Komunis dalam lembaga itu. Lagipula orang-orang non-partai hanya dapat dicalonkan kalau mendapat persetujuan dari Partai Komunis.

2. Soviet Tertinggi secara formil memegang semua kekuasaan yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif, sebab Marxisme-Leninisme menolak gagasan trias politica. (Bentuk pemerintahan ini sering disebut *assembly government).* Tetapi dalam kenyataan badan ini tidak dapat menyelenggarakan kekuasaan itu karena setiap tahun hanya bersidang beberapa hari. Keputusan diambil dengan "aklamasi" sehingga anggota Soviet Tertinggi memberi kesan hanya merupakan "yes-men" belaka. Wewenang membuat keputusan yang sebenarnya berada di tangan pimpinan Partai Komunis yang merangkap menjadi anggota kabinet dan Presidium Soviet Tertinggi. Soviet Tertinggi merupakan forum untuk menyebarkan dan mempopulerkan kebijaksanaan pemerintah, dan memberikan kesan kepada rakyat bahwa ia berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan. Tujuannya bukan untuk mengontrol pemerintah.

3. Pemilihan umum dewasa ini bersifat rahasia tetapi tidak ada kemerdekaan politik dan pencalonan didasarkan atas sistim calon tunggal untuk setiap kursi, calon mana ditetapkan oleh Partai Komunis. Pemilihan umum tidak merupakan sarana untuk memilih pimpinan baru seperti di negara demokratis, tetapi merupakan alat propaganda untuk menunjukkan betapa luasnya dukungan rakyat pada pemerintah.

Demokrasi Rakyat

Menurut peristilahan komunis, demokrasi rakyat adalah "bentuk khusus demokrasi yang memenuhi fungsi diktatur proletar" (a special form of democracy fulfilling the functions of proletarian dictatorship). Bentuk khusus ini tumbuh dan berkembang di negara-negara Eropa Timur seperti Cekoslovakia, Polandia, Hongaria, Rumania, Bulgaria serta Yugoslavia, dan di Tiongkok. Menurut Georgi Dimitrov, seorang tokoh yang pernah menjabat sebagai perdana menteri Bulgaria, demokrasi rakyat merupakan "negara dalam masa transisi yang bertugas untuk menjamin perkembangan negara ke arah sosialisme" (a state in the transitional period destined to development on the path to socialism).[6]

---

[6] Arnold. J. Zurcher (ed.), *Constitutions and Constitutional Trends since World War II* (New York: New York University Press, 1955), h. 179.

Pertumbuhan demokrasi rakyat berbeda di tiap-tiap negara sesuai dengan situasi sosial-politik setempat. Di Uni Soviet, sebagai hasil dari perkembangan politik yang amat kaku dan penuh ketegangan antara golongan komunis dan golongan anti-komunis, pada akhirnya hanya diakui adanya satu partai dalam masyarakat; golongan-golongan lainnya disingkirkan secara paksa.

Di negara-negara Eropa Timur secara resmi terdapat sistim multi-partai dengan kedudukan serta peranan partai komunis yang dominant. Hal ini disebabkan karena perkembangan selama dan sesudah Perang Dunia II ketika mana pendudukan Nazi Jerman atas negara-negara Eropa Timur memaksa golongan-golongan komunis untuk bekerjasama dengan golongan-golongan lainnya dalam masyarakat setempat dalam rangka melancarkan perlawanan terhadap tentara pendudukan. Setelah Nazi Jerman dapat ditundukkan, pasukan-pasukan Uni Soviet yang tergabung dalam Tentara Merah mengambil alih kekuasaan. Berkat kehadiran dan kekuatan Tentara Merah itu, partai-partai komunis setempat yang umumnya merupakan minoritas berhasil merebut pucuk pimpinan dan kekuasaan pemerintahan negara.

Demokrasi rakyat yang lahir di Eropa Timur ini mencapai status resmi di masing-masing negara pada waktu yang berlainan: di Cekoslovakia dicapai dalam tahun 1948, di Hongaria pada tahun 1949, di Polandia dan Rumania pada tahun 1952. Sesuai dengan perkembangan di Uni Soviet demokrasi rakyat tumbuh ke bentuk republik sosialis; Cekoslovakia untuk pertama kalinya meresmikan bentuk ini pada tahun 1960, dan Rumania pada tahun 1965. Dalam perkembangan dari bentuk dan sebutan demokrasi rakyat ke negara sosialis, pola Uni Soviet senantiasa dianggap sebagai model yang patut ditiru.

Ciri-ciri demokrasi rakyat berbentuk dua: a) Suatu wadah *front persatuan* (united front) yang merupakan landasan kerjasama dari partai komunis dengan golongan-golongan lainnya dalam masyarakat di mana partai komunis berperan sebagai penguasa; b) Penggunaan beberapa lembaga pemerintahan dari negara yang lama. Di R.R.C. gagasan demokrasi rakyat dipengaruhi oleh pemikiran-pemikiran Mao Tse Tung yang melancarkan gagasan mengenai *Demokrasi Baru* (New Democracy). Front persatuan juga diakuinya sebagai wadah kerjasama Partai Komunis Cina yang dominant dengan beberapa partai kecil lainnya.

Demokrasi Nasional (national democratic state)

Pada akhir tahun 1950-an kaum komunis meninjau kembali hubungan-hubungan dengan negara-negara baru di Asia dan Afrika yang telah mencapai kemerdekaan setelah berakhirnya Perang Dunia II. Harapan kaum komunis bahwa di negara-negara jajahan perjuangan kemerdekaan, yang oleh mereka dinamakan "bourgeois democratic revolutions", akan meluas menjadi revolusi proletar ternyata hampa belaka sekalipun komunisme sebagai ideologi mengalami kemajuan.

Pola perebutan kekuasaan secara langsung, seperti yang digariskan oleh ajaran-ajaran Lenin dan ditegaskan kembali pada bulan Februari 1948 dalam Konferensi Calcutta yang dihadiri oleh organisasi-organisasi pemuda kiri dari pelbagai negara Asia (termasuk Indonesia) ternyata gagal, oleh karena golongan nasionalis cukup mendapat dukungan rakyat. Kegagalan beberapa percobaan perebutan kekuasaan di beberapa negara di Asia Tenggara beserta kenyataan bahwa kemungkinan akan pecahnya revolusi proletar umumnya tidak besar, mendorong kaum komunis untuk melahirkan konsepsi-konsepsi baru dalam strategi internasionalnya untuk kerjasama dengan golongan nasionalis setempat dan menyebabkan pula perubahan sikap dalam politik negara-negara komunis, terutama Uni Soviet, terhadap negara-negara baru.

Perubahan sikap ini berdasarkan konsep bahwa kemenangan komunis dapat dicapai melalui "transisi damai" (peaceful transition), yaitu melalui saluran-saluran yang sah dan atas dasar kerjasama dengan kekuatan burjuasi yang ada. Konsep ini untuk pertama kali dicetuskan oleh Khrushchev dalam kongres Partai Komunis Uni Soviet ke-20 tahun 1956 dan diterima dalam suatu konferensi 64 partai komunis yang diadakan di Moskow pada tahun 1957. Keputusan ini ditandatangani oleh semua partai komunis yang hadir, termasuk wakil-wakil dari R.R.C., sekalipun wakil-wakil R.R.C. mengedarkan suatu memorandum bahwa taktik "transisi damai" diterima dengan pengertian sebagai taktik sementara. Dalam perhitungan jangka panjang wakil-wakil R.R.C. tetap menghendaki penghancuran bangunan negara yang lama.

Dalam tahun 1960, dalam pertemuan 81 partai komunis di Moskow gagasan Khrushchev dirumuskan secara lebih terperinci lagi dan dicetuskan suatu pola baru, yaitu negara demokrasi nasional (national democratic state). Demokrasi nasional dianggap sebagai suatu tahap dalam perkembangan negara demokrasi burjuis (national bourgeois state) menjadi demokrasi rakyat sebagai suatu bentuk diktatur proletariat.[7]

Politik luar negeri negara-negara baru umumnya anti-imperialis dan karena itu dianggap menguntungkan golongan komunis dan perlu dimanfaatkan untuk kepentingan komunisme internasional. Dalam negara-negara itu kenyataannya ialah bahwa kaum buruh terlalu sedikit jumlahnya karena industri belum berkembang dan karena masih sangat bersifat agraris (80% penduduk adalah tani). Oleh karena itu dianjurkan perjuangan taktik front persatuan nasional (united front tactics) dengan golongan tani, inteligensia dan burjuasi nasional di bawah pimpinan golongan komunis.

Wakil-wakil R.R.C. turut menandatangani Moscow Statement ini, akan tetapi sekali lagi mengedarkan memorandum bahwa menurut pandangan mereka konsep Uni Soviet merupakan taktik jangka pendek saja, sedangkan tujuan akhir dalam jangka waktu panjang ialah penghancuran negara yang lama.

Pada akhir tahun 1964 disadari bahwa konsep demokrasi nasional tidak realistis, oleh karena beberapa negara yang tadinya dianggap sudah matang untuk terbentuknya demokrasi nasional, seperti Guinea, Ghana, Mali, R.P.A., Aljazair dan Burma ada yang tidak memperlihatkan kemajuan ke arah demokrasi rakyat, malahan ada di antaranya yang membubarkan partai komunis setempat. Sekali lagi golongan komunis terpaksa meninjau kembali konsep demokrasi nasional yang baru dicetuskan itu dan menentukan sikap terhadap negara burjuis nasional yang tidak memihak tetapi yang membatasi atau pun menutup sama sekali ruang gerak partai-partai komunis setempat.

Penyesuaian ini mengakibatkan dilepaskannya gagasan-gagasan yang sangat pokok yaitu peranan mutlak partai komunis serta pertentangan kelas, dan dicetuskannya konsep mengenai *demokrasi revolusioner.* Dikatakan "transisi ke arah jalan non-kapitalis (yang berarti perkembangan ke komunisme dengan tidak melalui tahap kapitalisme) dapat dicapai di bawah pimpinan kaum demokrat yang revolusioner dan tidak di bawah pimpinan kaum buruh saja" (transition to the non-capitalist road can be achieved under the leadership of the revolutionary democrats and not under that of the working class)[8] berkat "pengaruh sistim sosialis dunia" (yaitu Uni Soviet).

---

[7] George A. von Stackelberg, "The Soviet Concept of the Revolutionary Democratic State and its Political Significance", *Bulletin* (Munich: Institute for the Study of the USSR), XIII (April 1966), h. 4.

[8] John J. Taylor, "The Maoist Revolutionary Mode in Asia", *Current Scence,* March 7, 1971, h. 11.

Sikap ini sangat dikecam oleh fihak R.R.C. yang, sesudah perpecahan dengan Uni Soviet terbuka di mata dunia, secara blakblakan menolak konsep mengenai demokrasi revolusioner dan mengecamnya sebagai revisionis. Ditekankan oleh mereka bahwa tetap diperlukannya alliansi antara kaum buruh dan tani di bawah pimpinan partai komunis dan penggunaan kekerasan revolusioner "untuk meruntuhkan pimpinan yang reaksioner, merebut kekuasaan negara, menghancurkan mesin kenegaraan lama dan mendirikan diktatur proletariat" (overthrow the rule of reaction, seize state power, smash the old state machine and set up a dictatorship of the proletariat).[9]

Dalam hubungan ini perlu diterangkan bahwa ada tanda-tanda bahwa pada dewasa ini sikap kaku pimpinan R.R.C. terhadap dunia luar agak diperlunak sesudah mengatasi akibat-akibat dari Revolusi Kebudayaan yang benar-benar menggoncangkan sendi-sendi masyarakat Cina. Hal ini dapat dilihat antara lain dari masuknya R.R.C. ke dalam P.B.B.

Sementara itu strategi Uni Soviet yang menyandarkan diri pada konsep demokrasi nasional yang dapat disesuaikan menurut keadaan rupanya berhasil. Uni Soviet telah berhasil untuk memperluas hubungan dagang dan diplomatiknya, meningkatkan bantuan ekonomi dan militer kepada negara-negara Asia dan Afrika, serta memperkuat kedudukan maritimnya sampai jauh di luar perbatasannya, terutama sesudah berakhirnya perang Vietnam. Lagipula melalui "detente" kedudukannya dapat diperkuat lagi.

Kritik terhadap Komunisme

Kecaman terhadap komunisme datang baik dari kalangan non- dan anti-komunis maupun dari dunia komunis sendiri. Dari dunia non-komunis kritik terutama ditujukan kepada unsur paksaan dan kekerasan, kepada pembatasan atas kebebasan-kebebasan politik, seperti menyatakan pendapat, dan kepada diabaikannya martabat perorangan untuk "kepentingan umum" yang pada hakekatnya ditentukan dan dirumuskan oleh suatu elite yang kecil.[10]

Dari kalangan komunis sendiri dikenal pola Yugoslavia — dan bentuk ekstrim dalam diri Djilas — yang secara politis dan ekonomis merupakan penyimpangan yang paling jauh dari pola yang pernah digariskan oleh Uni Soviet. Kita teringat akan eksperimen Cekoslovakia yang di bawah pimpinan Alexander Dubchek telah berusaha untuk memperjuangkan apa yang dinamakan "komunisme dengan wajah kemanusiaan (communism with a human face). Selain dari itu di beberapa negara Eropa Timur sedang diperjuangkan perubahan-perubahan di bidang ekonomi yang lebih menekankan soal incentives dan desentralisasi dalam perencanaan dan management. Kalau economic reforms ini dapat dilaksanakan, maka akan mempunyai implikasi politik yang jauh pula.

---

[9] Stackelberg, *op. cit.*, h. 13.

[10] Mengenai kritik terhadap Marxisme, lihat Sjahrir, ***Sosialisme dan Marxisme: Suatu kritik terhadap Marxisme*** (Jakarta, Djambatan, 1967); mengenai kritik terhadap Komunisme, lihat H.M. Rasjidi, ***Islam Menentang Komunisme*** (Jakarta, Islam Studi Club Indonesia) dan T.B. Simatupang, ***Tugas Kristen dalam Revolusi*** (Jakarta, Badan Penerbit Kristen, 1967).

Dari dalam Uni Soviet sendiri dalam waktu akhir-akhir ini terdengar pula suara-suara kritik dan dissent — sekalipun masih merupakan suara minoritas yang lemah — dari kelompok kecil cendekiawan yang bergerak di bidang kesusasteraan dan ilmiah. Beberapa pengarang muda yaitu Andrei Synyavsky[11] dan Yuli Daniel dihukum kerjapaksa karena menerbitkan di luar negeri karangan-karangan yang dianggap anti-Soviet, sedangkan beberapa orang yang memprotes pengiriman tentara Uni Soviet ke Cekoslovakia dalam tahun 1968 disingkirkan.

Akan tetapi suara kritik dan dissent dari kalangan ilmiawan dianggap lebih serius. Andrei Sakharov (yang kadang-kadang disebut bapak bom hidrogen Uni Soviet) dan Alexander Solzhenitsyn (pemegang hadiah Nobel yang merangkap menjadi sarjana dan pengarang) termasuk cendekiawan yang memperjuangkan kebebasan berpikir sebagai sesuatu yang perlu untuk setiap masyarakat yang ingin maju. Akan tetapi baru-baru ini Sakharov dilarang ke luar negeri untuk menerima hadiah Nobel yang baru dimenangkannya, sedangkan Solzhenitsyn telah menetap di luar Uni Soviet. Jadi, sekalipun kebebasan politik telah memperoleh kemajuan dibanding dengan masa Stalin, akan tetapi mereka yang menyatakan protes terlalu keras disingkirkan dalam rumah sakit jiwa, sanatorium atau kamp konsentrasi.

---

[11] Synyavsky dalam bulan Juni 1971 telah dibebaskan.

BAB VI

UNDANG-UNDANG DASAR

Dalam kehidupan sehari-hari kita telah terbiasa untuk menterjemahkan kata Inggris "constitution" dengan kata Indonesia "Undang-Undang Dasar." Kesukaran dengan pemakaian istilah undang-undang dasar adalah bahwa kita langsung membayangkan suatu naskah tertulis, karena semua undang-undang merupakan hal yang tertulis. Padahal istilah constitution bagi banyak sarjana ilmu politik merupakan sesuatu yang lebih luas, yaitu keseluruhan dari peraturan-peraturan – baik yang tertulis, maupun yang tidak – yang mengatur secara mengikat cara-cara bagaimana suatu pemerintah diselenggarakan dalam suatu masyarakat.

Terjemahan kata constitution dengan kata undang-undang dasar memang sesuai dengan kebiasaan orang Belanda dan Jerman, yang dalam percakapan sehari-hari memakai kata Grondwet (Grond = dasar; wet = undang-undang) dan Grundgesetz (Grund = dasar; gesetz = undang-undang), yang dua-duanya menunjuk pada naskah tertulis. Dan memang tidak dapat disangkal bahwa dewasa ini hampir semua negara (kecuali Inggris) memiliki naskah tertulis sebagai undang-undang dasarnya.

Akan tetapi perlu dicatat bahwa dalam kepustakaan Belanda (misalnya L.J. van Apeldoorn) diadakan perbedaan antara pengertian undang-undang dasar (grondwet) dan konstitusi (constitutie). Menurut faham tersebut undang-undang dasar adalah bagian tertulis dari suatu konstitusi, sedangkan konstitusi memuat baik peraturan tertulis maupun peraturan yang tidak tertulis. Dan rupa-rupanya para Penyusun Undang-Undang Dasar 1945 menganut pikiran yang sama, sebab dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 dikatakan: "Undang-undang dasar suatu negara ialah hanya sebagian dari hukumnya dasar negara itu. Undang-Undang Dasar ialah Hukum Dasar yang tertulis, sedang di sampingnya Undang-Undang Dasar itu berlaku juga Hukum Dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktek penyelenggaraan negara, meskipun tidak ditulis".

Menurut sarjana hukum E.C.S. Wade dalam buku *Constitutional Law,* undang-undang dasar adalah "naskah yang memaparkan rangka dan tugas-tugas pokok dari badan-badan pemerintahan suatu negara dan menentukan pokok-pokok cara kerja badan-badan tersebut" (a document which sets out the framework and principal functions of the organs of government of a state and declares the principles governing the operation of those organs)[1]. Jadi, pada pokoknya dasar dari setiap sistim pemerintahan diatur dalam suatu undang-undang dasar.

Bagi mereka yang memandang negara dari sudut kekuasaan dan menganggapnya sebagai organisasi kekuasaan, maka undang-undang dasar dapat dipandang sebagai lembaga atau kumpulan azas yang menetapkan bagaimana kekuasaan dibagi antara beberapa lembaga kenegaraan, misalnya antara badan legislatif, badan eksekutif dan badan yudikatif. Undang-undang dasar menentukan cara-cara bagaimana pusat-pusat kekuasaan ini kerjasama dan menyesuaikan diri satu sama lain; undang-undang dasar merekam hubungan-hubungan kekuasaan dalam suatu negara. Sesuai dengan pandangan ini Herman Finer dalam buku *Theory and Practice of Modern Government* menamakan undang-undang dasar sebagai "riwayat hidup sesuatu hubungan-kekuasaan" (the autobiography of a power relationship).

Pandangan ini merupakan pandangan yang luas dan yang paling tua dalam perkembangan pemikiran politik. Dapat dicatat bahwa dalam abad ke-5 s.M. seorang filsuf Yunani bernama Aristoteles yang di dunia Barat dipandang sebagai sarjana ilmu politik yang pertama telah berhasil untuk melukiskan undang-undang dasar dari 186 negara-kota Yunani dengan jalan mencatat pembagian kekuasaan serta hubungan-hubungan-kekuasaan dalam setiap negara kecil itu.

Di dalam negara-negara yang mendasarkan dirinya atas demokrasi konstitusionil, undang-undang dasar mempunyai fungsi yang khas yaitu membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang. Dengan demikian diharapkan hak-hak warga negara akan lebih terlindung. Gagasan ini dinamakan *Konstitusionalisme.*

Menurut Carl J. Friedrich dalam buku *Constitutional Government and Democracy,* konstitusionalisme merupakan "gagasan bahwa pemerintahan merupakan suatu kumpulan kegiatan yang diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat, tetapi yang dikenakan beberapa pembatasan yang diharapkan akan menjamin bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah" (a set of activities organized by and operated on behalf of the people, but subject to a series of restraints which attempt to ensure that the power which is needed for such governance is not abused by those who are called upon to do the governing).[2]

---

[1] Wade and Phillips, *op. cit.*, h.i.

Cara pembatasan yang dianggap paling efektif ialah dengan jalan membagi kekuasaan. Kata Carl J. Friedrich: "Dengan jalan membagi kekuasaan, konstitusionalisme menyelenggarakan suatu sistim pembatasan yang efektif atas tindakan-tindakan pemerintah" (Constitutionalism by dividing power provides a system of effective restraints upon governmental action). Pembatasan-pembatasan ini tercermin dalam undang-undang dasar. Jadi, dalam anggapan ini undang-undang dasar mempunyai fungsi yang khusus dan merupakan perwujudan atau manifestasi dari hukum yang tertinggi yang harus ditaati, bukan hanya oleh rakyat, tetapi oleh pemerintah serta penguasa sekalipun.

Gagasan konstitusionalisme telah timbul lebih dahulu daripada konstitusi itu sendiri. Konstitusionalisme dalam arti bahwa penguasa perlu dibatasi kekuasaannya dan karena itu kekuasaannya harus diperinci secara tegas, telah timbul di Abad Pertengahan (Middle Ages) Eropa. Pada tahun 1215, Raja John dari Inggris dipaksa oleh beberapa bangsawan untuk mengakui beberapa hak mereka, yang kemudian dicantumkan dalam *Magna Charta* (Piagam Besar). Dalam *Charter of English Liberties* ini Raja John menjamin bahwa pemungutan pajak tidak akan dilakukan tanpa persetujuan dari yang bersangkutan, dan bahwa tidak akan diadakan penangkapan tanpa peradilan. Meskipun belum sempurna, Magna Charta di dunia Barat dipandang sebagai permulaan dari gagasan konstitusionalisme serta pengakuan terhadap kebebasan dan kemerdekaan rakyat.

Dalam perkembangan selanjutnya ternyata bahwa ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam Magna Charta perlu dipertegas dan diperluas lagi. Maka dari itu pada tahun 1679 Parlemen menerima Habeas Corpus Act, yang memberi perlindungan terhadap penangkapan sewenang-wenang dan yang menjamin pengadilan yang cepat. Tidak lama kemudian, yaitu dalam tahun 1688, terjadi suatu revolusi tak berdarah, the Glorious Revolution, yang pada hakekatnya merupakan suatu konflik perebutan kekuasaan antara Raja dan Parlemen. Raja James II dipaksa untuk turun takhta dan Parlemen mengundang Puter Mary bersama suaminya Prince William of Orange, untuk menjadi Raja dan Ratu Inggris. Dalam tahun berikutnya, 1689, Parlemen menerima "Bill of Rights" yang menjamin *Habeas Corpus* dan menetapkan beberapa hak bagi rakyat seperti hak untuk mengajukan petisi kepada raja dan bagi anggota Parlemen hak berbicara bebas dari ancaman penangkapan.

---

[2] Friedrich, *op. cit.*, Bab VII.

Juga di Amerika kita saksikan adanya perjuangan untuk pengakuan hak-hak azasi manusia seperti adanya *Bill of Rights* yang diproklamirkan pada tahun 1778 oleh Virginia. Di situ dinyatakan bahwa sebenarnya tiap manusia telah diciptakan bebas dengan dikaruniai hak-hak yang tidak dapat dirampas atau dienyahkan. Bahwa setiap manusia berhak untuk hidup dalam kesejahteraan dan perdamaian tanpa ketakutan akan dirampas hak-miliknya oleh penguasa. Bahwa semua kekuasaan itu sebenarnya berasal dari rakyat. Tetapi oleh karena rakyat insaf jika setiap orang boleh menggunakan hak-haknya sekehendaknya sendiri tentu akan timbul kekacauan, maka rakyat menyerahkan sebagian hak-haknya kepada penguasa. Dan kalau rakyat diperlakukan sewenang-wenang, maka berdasarkan teori itu, rakyat berhak pula untuk merampas kembali kekuasaan itu dari tangan penguasa. Nyatalah bahwa anggapan ini terpengaruh oleh filsafat John Locke tentang teori kontrak sosial.

Dalam suasana perjuangan melawan kolonialisme Inggris di Amerika kita saksikan juga lahirnya *Declaration of Independence* pada tahun 1776 yang juga merupakan salah satu tulang punggung hak-hak kebebasan individu. Di situ dinyatakan bahwa Tuhan Pencipta telah mengaruniai setiap manusia dengan hak-hak yang tak dapat dirampas, di antaranya hak atas hidup, hak atas kemerdekaan dan hak atas kesejahteraan. Dan untuk menjamin hak-hak tersebut, rakyat telah menciptakan pemerintah; maka sudah sejogyanyalah bahwa pemerintah harus bertindak sesuai dengan kehendak rakyatnya.

Akhirnya juga di Perancis dapat disaksikan bahwa sebagai reaksi atas perlakuan sewenang-wenang dari raja-raja absolut, timbullah revolusi Perancis pada tahun 1789. Dan sesuai dengan tujuan revolusi tersebut, pada tahun 1789 telah diproklamirkan suatu pernyataan tentang hak-hak dan kemerdekaan rakyat yang terkenal sebagai *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*. Dengan sendirinya ini berarti pembatasan atas kekuasaan raja.

Dengan demikian, menurut pengalaman dan sejarah dunia, cukup terbukti bahwa manusia atau golongan yang mempunyai kekuasaan tak terbatas akan menyalahgunakan atau menyelewengkannya sehingga berakibat diinjak-injaknya hak-hak azasi manusia. Maka dari itu tepatlah dictum yang dikemukakan oleh Lord Acton: "Power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely" (Manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakannya, akan tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan absolut sudah pasti akan menyalahgunakannya).

Mulai akhir abad ke-19 dengan timbulnya undang-undang dasar dalam bentuk seperti kita kenal dewasa ini, konstitusi itu dianggap sebagai jaminan yang paling efektif bahwa kekuasaan tidak akan disalahgunakan dan hak-hak warga negara tidak dilanggar. Maka dari itu timbullah istilah konstitusionalisme untuk menandakan suatu sistim azas-azas pokok yang menetapkan dan membatasi kekuasaan dan hak bagi yang memerintah (penguasa, the ruler), maupun bagi yang diperintah (rakyat, the ruled). Konstitusi-konstitusi yang pertama dipaksakan oleh rakyat yang tidak bersedia lagi untuk diperintah dengan kekuasaan absolut, atau dianugerahkan oleh raja yang progressif pikirannya.

Di negara-negara komunis gagasan konstitusionalisme seperti diterangkan di atas tidak dikenal. Sesuai dengan pandangan bahwa seluruh aparatur serta aktivitas kenegaraan harus ditujukan kepada tercapainya masyarakat komunis, maka kaum komunis menolak prinsip konstitusionalisme seperti yang dikenal di negara-negara demokratis. Di negara-negara komunis undang-undang dasar mempunyai fungsi berganda. Di satu fihak mencerminkan kemenangan-kemenangan yang telah dicapai dalam perjuangan ke arah tercapainya masyarakat komunis dan merupakan pencatatan formil dan legal dari kemajuan yang telah dicapai. Di fihak lain undang-undang dasar memberikan rangka dan dasar hukum untuk perubahan masyarakat yang dicita-citakan dalam tahap perkembangan berikutnya. Kata Andrei Y. Vyshinsky dalam buku *the Law of the Soviet State:* "Undang-Undang Dasar Soviet menggambarkan perkembangan historis yang telah dijalani oleh negara Soviet. Sekaligus Undang-Undang Dasar itu memberikan dasar hukum untuk perkembangan kehidupan kenegaraan selanjutnya" (Soviet constitutions represent the sum total of the historic path along which the Soviet state has traveled. At the same time they are the legislative basis of the subsequent development of state life).[3].

---

3. Andrei Y. Vyshinsky, *The Law of the Soviet State* (New York: The MacMillan Co., 1961), h. 87.

Dengan demikian jelaslah bahwa undang-undang dasar komunis mengikuti perkembangan ke arah terbentuknya masyarakat komunis dan diganti setiap kali dicapainya suatu tahap yang lebih maju. Oleh karena itu adalah sukar untuk mengerti isi dan karakteristik undang-undang dasar negara komunis tanpa didahului dengan suatu analisa historis dari perkembangan yang telah dicapai ke arah terciptanya masyarakat komunis di dalam negara yang bersangkutan.

Dapat dibedakan dua tahap yang tercermin dalam undang-undang dasar. Tahap pertama ialah berhasilnya perebutan kekuasaan oleh golongan komunis dan diselenggarakannya diktatur proletariat. Tahap ini di Rusia tercermin dalam Undang-Undang Dasar 1918, sedangkan di negara-negara Eropa Timur hal ini terjadi sesudah Perang Dunia II. Pada tahap ini undang-undang dasar dengan jelas menunjukkan sifat kekerasan dalam rangka menghancurkan masyarakat lama serta membangun masyarakat baru atas runtuhan masyarakat lama. Tahap kedua ialah yang dinamakan "tercapainya kemenangan sosialisme dan dimulainya pembangunan masyarakat komunis". Di Uni Soviet tahap ini tercapai dalam tahun 1936 dan tercermin dalam Undang-Undang Dasar 1936. Di negara-negara komunis Eropa Timur tahap ini umumnya dicapai dalam dekade enam puluhan.

Negara-negara baru yang timbul di Asia dan Afrika semuanya mempunyai undang-undang dasar sebagai salah satu atribut kenegaraan yang melambangkan kemerdekaan yang baru diperoleh itu. Di antara negara-negara itu ada yang menganggap undang-undang dasar sebagai suatu dokumen yang mempunyai arti yang khas (konstitusionalisme), seperti misalnya India, Filipina dan juga Indonesia. Sebaliknya negara-negara komunis di Asia seperti R.R.C., dan Korea Utara menganggap undang-undang dasarnya sebagai suatu registrasi belaka dari perkembangan yang telah tercapai, serta rangka legal untuk masa depan, sesuai dengan anggapan Uni Soviet.

Akan tetapi, sekalipun ada perbedaan di sana-sini, boleh dikatakan bahwa semua negara baru menganggap perlu untuk mempunyai suatu konstitusi yang tertulis sifatnya. Begitu pula halnya dengan Indonesia; ketiga undang-undang dasar yang pernah berlaku (Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Dasar 1949 dan Undang-Undang Dasar 1950) semuanya merupakan undang-undang dasar tertulis dan berdasarkan demokrasi konstitusionil. Yang sekarang berlaku adalah Undang-Undang Dasar R.I. 1945.

Ciri-ciri Undang-Undang Dasar

Setiap undang-undang dasar memuat ketentuan-ketentuan mengenai soal-soal sebagai berikut.

1. Organisasi negara, misalnya pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif dan yudikatif: dalam negara federal, pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintah negara-bagian; prosedur menyelesaikan masalah pelanggaran yurisdiksi oleh salah satu badan pemerintah dan sebagainya.
2. Hak-hak azasi manusia (biasanya disebut Bill of Rights kalau berbentuk naskah tersendiri).
3. Prosedur mengubah undang-undang dasar.
4. Ada kalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari undang-undang dasar. Hal ini biasanya terdapat jika para penyusun undang-undang dasar ingin menghindari terulangnya kembali hal-hal yang baru saja diatasi, seperti misalnya munculnya seorang diktator atau kembalinya suatu monarchi. Misalnya Undang-Undang Dasar Federasi Jerman melarang untuk mengubah sifat federalisme dari undang-undang dasar, oleh karena dikuatirkan bahwa sifat unitarisme dapat melicinkan jalan untuk munculnya kembali seorang diktator seperti Hitler.

Selain dari itu dijumpai bahwa undang-undang dasar sering memuat cita-cita rakyat dan azas-azas ideologi negara. Ungkapan ini mencerminkan semangat dan spirit yang oleh penyusun undang-undang dasar ingin diabadikan dalam undang-undang dasar itu sehingga mewarnai seluruh naskah undang-undang dasar itu. Misalnya Undang-Undang Dasar Amerika Serikat yang diresmikan dalam tahun 1789 menonjolkan keinginan untuk memperkokoh penggabungan 13 negara merdeka dalam suatu Uni, mengatakan pada permulaan Undang-Undang Dasar: "Kami, rakyat Amerika Serikat, dalam keinginan untuk membentuk suatu Uni yang lebih sempurna .... menerima Undang-Undang Dasar ini untuk Amerika Serikat" ("We, the people of the United States, in order to form a more perfect Union, ... do ordain and establish this Constitution for the United States of America".)

Begitu pula Undang-Undang Dasar India mengatakan: "Kami, rakyat India memutuskan secara khidmat untuk membentuk India sebagai suatu republik yang berdaulat dan demokratis, dan untuk menjamin kepada semua warga negara: Keadilan sosial, ekonomis dan politik; Kebebasan berpikir, mengungkapkan diri, beragama dan beribadah; Kesamaan dalam status dan kesempatan; dan untuk memperkembangkan di antara mereka Persaudaraan yang men-

junjung tinggi martabat seseorang dan persatuan negara . . ." ("We, the people of India, having solemnly resolved to constitute India into a sovereign democratic Republic and to secure to all its citizens: Justice, social, economic and political; Liberty of thought, expression, belief, faith and worship; Equality of status and opportunity; and – to promote among them all Fraternity assuring the dignity of the individual and the unity of the nation; . . .")

Mukadimah Undang-Undang Dasar 1945 menjelaskan sebagai berikut.

"Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan.

Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentausa mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.

Atas berkat rakhmat Allah yang mahakuasa dan dengan didorongkan oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas, maka rakyat Indonesia menyatakan dengan ini kemerdekaannya."

Undang-Undang Dasar dan Konvensi

Sudah dikemukakan bahwa setiap undang-undang dasar mencerminkan konsep-konsep dan alam pikiran dari masa di mana ia dilahirkan, dan merupakan hasil dari keadaan materiil dan spirituil dari masa ia dibuat. Oleh para penyusun undang-undang dasar diusahakan supaya ketentuan-ketentuan dalam undang-undang dasar yang dibuatnya itu tidak lekas usang dan dapat mengikuti perkembangan jaman. Oleh karena itu seringkali ketentuan-ketentuan dalam undang-undang dasar hanya mengatur dan mencakup hal-hal dalam garis besarnya saja. Oleh sebab itu dapat terjadi kemungkinan bahwa timbul hal-hal yang tidak diatur atau tidak cukup diatur dalam undang-undang dasar. Hal ini disebabkan pertama, karena masyarakat terus berkembang secara dinamis; kedua, karena para penyusun undang-undang dasar tidak selalu mampu melihat ke muka hal-hal yang perlu diatur dalam undang-undang dasar. Maka dari itu, di samping undang-undang dasar yang berbentuk naskah, di beberapa negara telah banyak timbul kebiasaan-kebiasaan, konvensi-konvensi dan keputusan-keputusan hakim yang memungkinkan konstitusi itu untuk menyesuaikan diri pada perubahan jaman. Di antaranya ada yang banyak mengubah arti yang asli dari naskah undang-undang dasar itu sendiri (terutama di Amerika Serikat).

Jadi, teranglah bahwa jarang sekali semua ketentuan konstitusionil itu tercakup dalam satu naskah undang-undang dasar saja. Hal ini telah menimbulkan gagasan mengenai "living constitution", dalam arti bahwa suatu konstitusi yang benar-benar hidup dalam masyarakat tidak hanya terdiri dari naskah yang tertulis saja, akan tetapi juga meliputi konvensi-konvensi. Dianggap bahwa dalam menganalisa kehidupan konstitusionil suatu negara, maka konvensi-konvensi dan kebiasaan-kebiasaan itu tidak boleh luput dari pembahasan ilmiah. Adanya konvensi-konvensi itu diperlukan untuk melengkapi rangka dasar hukum konstitusi.

Maka dari itu benarlah apa yang dikemukakan dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 bahwa untuk menyelidiki hukum dasar suatu negara tidaklah cukup hanya menyelidiki pasal-pasal dalam undang-undang dasar saja, akan tetapi harus diselidiki pula bagaimana prakteknya dan latar belakang kebatinannya ("geistlichen Hintergrund") dari undang-undang dasar itu. Sebab undang-undang dasar dari negara mana pun juga tidak akan dapat dimengerti kalau hanya sekedar dibaca naskahnya saja. Untuk dapat mengerti sungguh-sungguh mengenai arti dan maksud undang-undang dasar suatu negara, perlu dipelajari juga bagaimana terjadinya naskah itu, dan dalam suasana apakah naskah undang-undang dasar itu dibuat. Dengan demikian dapatlah kita lebih mengerti maksud suatu undang-undang dasar serta aliran pikiran yang mendasarinya.

Terutama di negara-negara Anglo-Saxon konvensi memainkan peranan yang sangat penting. Misalnya di Inggris, azas bahwa kabinet bertanggungjawab kepada Parlemen dan harus mengundurkan diri kalau kehilangan dukungan Parlemen, merupakan suatu konvensi yang tidak terdapat dalam bentuk tertulis. Di Amerika Serikat wewenang Mahkamah Agung untuk menguji apakah sesuatu undang-undang bertentangan atau tidak dengan Undang-Undang Dasar (wewenang ini disebut judicial review atau toetsingsrecht dalam bahasa Belanda), adalah berdasarkan tradisi dan tidak tercantum dalam naskah Undang-Undang Dasar, sekalipun Undang-Undang Dasar tidak secara eksplisit melarangnya. Seolah-olah wewenang untuk mengadakan judicial review itu pada tahun 1803 telah "direbut" oleh Mahkamah Agung Amerika Serikat di bawah pimpinan ketuanya John Marshall.

Pergantian Undang-Undang Dasar

Ada kalanya suatu undang-undang dasar dibatalkan dan diganti dengan undang-undang dasar baru. Hal semacam ini terjadi kalau dianggap bahwa undang-undang dasar yang ada tidak lagi mencerminkan konstelasi politik atau tidak lagi memenuhi harapan dan aspirasi rakyat. Misalnya, sesudah Perancis dalam tahun 1946 dibebaskan dari pendudukan tentara Jerman, dianggap perlu untuk mengadakan undang-undang dasar baru yang mencerminkan lahirnya negara Perancis baru, yaitu Republik Perancis ke-IV. Begitu pula pada tahun 1958 undang-undang dasar ini dibatalkan dan diganti dengan suatu undang-undang dasar yang melahirkan Republik Perancis ke-V, di bawah pimpinan Presiden De Gaulle. Kedua pergantian undang-undang dasar menunjuk pada ditinggalkannya masa lampau dan dimulainya halaman konstitusionil yang baru. Di negara-negara komunis pergantian undang-undang dasar mencerminkan tercapainya tahap tertentu dalam perjuangan untuk mencapai masyarakat komunis.

Di Indonesia kita telah melalui empat tahap perkembangan undang-undang dasar, yaitu:

1. tahun 1945 (Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang de-facto hanya berlaku di Jawa, Madura dan Sumatra),
2. tahun 1949 (Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat yang de facto berlaku di seluruh Indonesia, kecuali Irian Barat).
3. tahun 1950 (Undang-Undang Dasar Indonesia, Negara Kesatuan, yang de facto berlaku di seluruh Indonesia, kecuali Irian Barat),
4. tahun 1959 (Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 dengan Demokrasi Terpimpin, disusul Demokrasi Pancasila, Undang-Undang Dasar ini mulai 1963 berlaku di seluruh Indonesia, termasuk Irian Barat).

Setiap pergantian undang-undang dasar mencerminkan anggapan bahwa perubahan konstitusionil yang dihadapi bersifat begitu fundamentil, sehingga mengadakan perubahan pada undang-undang dasar yang sedang berlaku dianggap tidak memadai.

Akan tetapi apabila ditinjau dari sudut perkembangan demokrasi sejarah Republik Indonesia dapatlah kiranya dibagi dalam tiga tahap, yaitu:

1. masa 1945-1959 sebagai Republik Indonesia ke-I (Demokrasi Parlementer) yang didasari tiga Undang-Undang Dasar berturut-turut, yaitu 1945, 1949 dan 1950.

2. masa 1959-1965 sebagai Republik Indonesia ke-II (Demokrasi Terpimpin) yang didasari Undang-Undang Dasar 1945.
3. masa 1965 sampai sekarang sebagai Republik Indonesia ke-III (Demokrasi Pancasila) yang didasari Undang-Undang Dasar 1945.

Pentahapan terakhir ini kiranya lebih sesuai dengan kenyataan bahwa struktur politik dan ideologi Indonesia pada ketiga tahap tersebut di atas berbeda secara fundamentil.

Perubahan Undang-Undang Dasar

Untuk menampung timbulnya keinginan untuk mengubah beberapa ketentuan dalam undang-undang dasar selalu dimuat prosedur untuk berbuat demikian. Pada umumnya dianggap bahwa suatu undang-undang dasar tidak boleh terlalu mudah diubah, oleh karena akan merendahkan arti simbolis undang-undang dasar itu sendiri. Di lain fihak hendaknya jangan terlalu sukar untuk mengadakan perubahan, supaya mencegah generasi-generasi mendatang merasa terlalu terkekang dan karenanya bertindak di luar undang-undang dasar.

Terdapat bermacam-macam prosedur untuk mengubah undang-undang dasar antara lain melalui:

1. sidang badan legislatif dengan ditambah beberapa syarat, misalnya dapat ditetapkan quorum untuk sidang yang membicarakan usul perubahan undang-undang dasar dan jumlah minimum anggota badan legislatif untuk menerimanya (Belgia, R.I.S. 1949).
2. referendum atau plebisit (Swiss, Australia).
3. negara-negara bagian dalam negara federal (Amerika Serikat: 3/4 dari lima puluh negara-bagian harus menyetujui; India).
4. musyawarah khusus (special convention) (beberapa negara Amerika Latin).

Di Indonesia wewenang untuk mengubah undang-undang dasar ada di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dengan ketentuan bahwa quorum adalah 2/3 dari anggota MPR, sedangkan usul perubahan undang-undang dasar harus diterima oleh 2/3 dari anggota yang hadir (Pasal 37).

Supremasi Undang-Undang Dasar

Dengan adanya gagasan bahwa undang-undang dasar adalah hukum tertinggi (supreme law) yang harus ditaati baik oleh rakyat maupun oleh alat-alat perlengkapan negara, maka timbullah persoalan siapakah yang akan menjamin bahwa ketentuan-ketentuan undang-undang dasar benar-benar diselenggarakan menurut jiwa dan kata-kata dari naskah, baik oleh badan eksekutif maupun oleh badan-badan pemerintahan lainnya. Di sini ada beberapa aliran pikiran yang berbeda.

Di Inggris, Parlemenlah yang dianggap sebagai badan yang tertinggi (parliamentary supremacy atau legislative supremacy) dan oleh karena itu hanya Parlemen boleh menafsirkan ketentuan-ketentuan konstitusionil dan menjaga agar supaya semua undang-undang dan peraturan-peraturan lain sesuai dan tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan konstitusionil itu. Ini berarti bahwa Parlemen merupakan satu-satunya badan yang boleh mengubah atau pun membatalkan undang-undang yang dianggapnya tidak sesuai dan bertentangan dengan ketentuan konstitusionil. Hal ini berdasarkan gagasan bahwa kedaulatan rakyat diwakilkan kepada Parlemen sehingga badan itu merupakan pemegang kedaulatan yang tertinggi.

Di samping gagasan itu, ada anggapan yang berlaku di beberapa negara yang berbentuk federasi, bahwa perlu ada satu badan di luar badan legislatif yang berhak meneliti apakah sesuatu undang-undang bertentangan atau tidak dengan Undang-Undang Dasar. Di Amerika Serikat, India dan Jerman Barat wewenang itu terletak di tangan Mahkamah Agung Federal. Di negara-negara itu berlaku azas "judicial supremacy" dan Mahkamah Agung dianggap sebagai Pengaman Undang-Undang Dasar (Guardian of the Constitution). Wewenang Mahkamah Agung ini antara lain berdasarkan anggapan bahwa anggota badan legislatif terlalu mudah terpengaruh oleh fihak lain dan kedudukannya pun terpengaruh oleh fluktuasi politik, sehingga lebih wajarlah wewenang ini diberikan kepada hakim-hakim Mahkamah Agung. Mereka dianggap lebih bijaksana dan berpengetahuan karena pendidikan dan pengalamannya di bidang hukum, dan karena kedudukannya yang agak bebas dari tekanan dan fluktuasi politik. Di beberapa negara lain dibentuk suatu badan khusus untuk itu. Misalnya di Perancis ada Mahkamah Konstitusionil yang terdiri dari hakim-hakim Mahkamah Agung ditambah dengan beberapa hakim lain.

Di negara yang mempunyai konstitusi tak tertulis (seperti di Inggris) adalah sukar untuk membedakan antara hukum konstitusi dan hukum biasa, oleh karena setiap ketentuan konstitusionil — apakah berupa undang-undang biasa atau keputusan hakim — dapat diubah atau ditinjau kembali oleh parlemen; jadi statusnya tidak berbeda dengan undang-undang biasa. Di negara-negara lain yang mempunyai konstitusi tertulis, undang-undang dasar dianggap sebagai hukum yang tertinggi (Undang-Undang Dasar = Grundgesetz), yang lebih bersifat mengikat daripada undang-undang biasa.

Perbedaan antara undang-undang dasar dan undang-undang biasa dapat dinyatakan sebagai berikut:

a. Undang-undang dasar dibentuk menurut suatu cara yang istimewa. Cara tersebut berlainan dengan cara pembentukan undang-undang biasa. Demikian pula badan yang membuat undang-undang dasar berbeda dengan badan yang membuat undang-undang biasa.
b. Karena dibuat secara istimewa, maka undang-undang dasar dapat dianggap sesuatu yang luhur. Ditinjau dari sudut politis, dapat dikatakan bahwa undang-undang dasar sifatnya lebih sempurna dan lebih tinggi daripada undang-undang biasa. Undang-undang dasar adalah suatu piagam yang menyatakan cita-cita bangsa dan merupakan dasar organisasi kenegaraan suatu bangsa. Dengan demikian undang-undang dasar menjadi suatu "framework of the nation".
c. Undang-undang dasar memuat dalam garis besar tentang dasar dan tujuan negara. Apa yang ditetapkan dalam undang-undang dasar untuk selanjutnya akan diselenggarakan dengan undang-undang biasa. Dan undang-undang yang menyelenggarakan tugas konstitusionil itu diberi nama undang-undang organik sejauh undang-undang itu mengorganisir pekerjaan dan tugas dari organ-organ seperti provinsi (Daswati Tingkat I), kabupaten (Daswati Tingkat II), dan lain-lain.

Akhirnya harus ditegaskan bahwa undang-undang dasar itu tidak dapat dianggap sebagai suatu kodifikasi hukum negara. Sebabnya ialah karena hanya sebagian hukum tatanegara ditetapkan dalam undang-undang dasar, selebihnya diatur oleh undang-undang biasa, kebiasaan dan konvensi.

Konstitusi Tertulis (written constitution) dan Konstitusi tak Tertulis (unwritten constitution)

Sudah lazim untuk mengadakan perbedaan antara Konstitusi tertulis dan konstitusi tak tertulis. Menurut C.F. Strong dalam bukunya *Modern Political Constitutions,*[4] perbedaan ini sebenarnya kurang tepat, oleh karena tidak ada konstitusi yang seluruhnya tak tertulis; demikian pula tidak ada konstitusi yang seluruhnya tertulis. Suatu konstitusi umumnya disebut tertulis, bila merupakan satu naskah, sedangkan konstitusi tak tertulis tidak merupakan satu naskah dan banyak dipengaruhi oleh tradisi dan konvensi. Oleh karena itu istilah lain untuk konstitusi tertulis adalah konstitusi bernaskah (documentary constitution), sedangkan untuk konstitusi tak tertulis adalah konstitusi tak bernaskah (non-documentary constitution).

---

[4] C.F. Strong, *Modern Political Constitutions* (London: Sidgwick and Jackson Ltd., 1963), h. 66-67.

Sebenarnya perbedaan ini bukan merupakan perbedaan yang praktis, oleh karena dewasa ini hanya ada satu konstitusi tak tertulis, yaitu konstitusi Inggris. Tetapi analisa ilmiah tetap mempertahankan perbedaan ini, oleh karena ditekankan bahwa tidak ada satu konstitusi yang naskahnya mencakup semua proses dan fakta konstitusionil, artinya seratus persen tertulis. Begitu pula tidak ada satu konstitusi yang hanya terdiri dari konvensi yang tak tertulis tanpa ada peraturan-peraturan yang tertulis. Misalnya saja konstitusi Amerika Serikat merupakan naskah, tetapi di samping itu telah timbul beberapa konvensi yang pada hakekatnya telah mengubah beberapa azas pokok dari naskah konstitusi itu sendiri. Sebaliknya, konstitusi Inggris yang dianggap bersifat tak tertulis, memang tidak merupakan satu naskah tetapi mencakup beberapa dokumen tertulis (misalnya Magna Charta, Bill of Rights, Parliament Acts dan lain-lain.) yang jumlahnya lebih banyak daripada naskah konstitusi Amerika Serikat. Di samping dokumen-dokumen tertulis ini masih ada banyak konvensi yang memang tak tertulis.

Konstitusi tak tertulis

Inggris: Satu-satunya konstitusi yang dewasa ini dianggap tak tertulis ialah konstitusi Inggris. Konstitusi ini disebut tak tertulis karena tidak merupakan satu naskah, tetapi kalau diselidiki benar-benar, maka ternyata bahwa sebagian terbesar konstitusi Inggris itu terdiri dari bahan tertulis berupa dokumen-dokumen. Di Inggris tidak ada perbedaan antara undang-undang tatanegara dan undang-undang biasa, oleh karena Parlemen, sebagai badan tertinggi (parliamentary supremacy), berhak untuk mengadakan perubahan konstitusionil dengan undang-undang biasa. Jadi hal ini berlainan dengan keadaan di banyak negara lain, di mana biasanya suatu badan yang lebih tinggi dari dewan perwakilan rakyat berhak untuk mengubah undang-undang dasar.

Ketentuan-ketentuan ketatanegaraan Inggris yang merupakan konstitusi terdapat dalam:

1. Beberapa undang-undang, antara lain:
   a. Magna Charta 1215 (yang ditandatangani oleh Raja John desakan golongan bangsawan). Meskipun naskah ini bersifat feodal, tetapi dianggap penting oleh karena untuk pertama kali raja mengakui beberapa hak dari bangsawan bawahannya.
   b. Bill of Rights 1689 dan Act of Settlement 1701. Kedua undang-undang ini merupakan hasil kemenangan Parlemen melawan raja-raja keluarga Stuart karena memindahkan kedaulatan dari tangan raja ke tangan Parlemen ("King in Parliament"). Parlemen menghentikan Raja James II dari jabatannya dan mempersembahkan mahkota kepada Puteri Mary dan suaminya Pangeran William of Orange (Holland) dalam apa yang dinamakan "Glorious Revolution of 1688".
   c. Parliament Acts 1911 dan 1949. Kedua undang-undang ini membatasi kekuasaan Majelis Tinggi (House of Lords) dan menetapkan supremasi Majelis Rendah (House of Commons). Misalnya, House of Lords dalam beberapa keadaan tertentu dilarang menolak rancangan undang-undang yang telah diterima oleh House of Commons.
2. Beberapa keputusan hakim, terutama yang merupakan tafsiran mengenai undang-undang Parlemen.
3. Konvensi-konvensi (aturan-aturan berdasarkan tradisi) antara lain yang mengatur hubungan antara kabinet dan Parlemen.

Jadi, konstitusi Inggris hanya dapat disebut "tak tertulis" dalam arti bahwa ia tidak bersifat naskah tunggal dan bahwa konvensi dan tradisi memegang peranan yang lebih penting daripada di negara lain yang mempunyai konstitusi tertulis.

Konvensi, menurut Edward M. Sait dalam bukunya *Political Institutions*, adalah "aturan-aturan tingkah-laku politik" (rules of political behavior).

Ada konvensi yang sudah berdasarkan tradisi beberapa puluh tahun, bahkan beberapa ratus tahun, sehingga sudah menjadi darah-daging orang Inggris. Beberapa konvensi yang penting ialah:

1. Prinsip tanggungjawab politik yang merupakan tulang-punggung sistim pemerintahan Inggris, yaitu bahwa kabinet, kalau tidak lagi mendapat kepercayaan dari mayoritas anggota Majelis Rendah, harus mengundurkan diri.
2. Kalau kabinet mengundurkan diri, maka raja pertama-tama memberi kesempatan kepada pemimpin partai oposisi untuk membentuk kabinet baru.
3. Sewaktu-waktu, sebelum berakhirnya masa jabatan anggota Majelis Rendah, perdana menteri dapat meminta kepada raja un-

tuk membubarkan majelis itu dan mengadakan pemilihan umum baru. Dengan demikian perselisihan antara kabinet dan Parlemen pada tahap terakhir diputuskan oleh rakyat.
4. Perdana Menteri merupakan anggota Majelis Rendah.

Dilihat dari sudut yuridis, konvensi tidak mempunyai kekuatan hukum dan badan-badan pengadilan tidak dapat melaksanakannya. Dengan demikian timbul pertanyaan mengapa konvensi-konvensi ini ditaati. Salah satu sebabnya ialah karena faktor praktisnya. Misalnya, jika yang diberi tugas membentuk kabinet baru bukan pemimpin partai oposisi, tetapi pemimpin partai lain, maka orang itu sukar mendapat dukungan yang cukup dalam parlemen, oleh karena biasanya hanya ada dua partai besar. Sebab lain ialah karena aturan-aturan itu didukung dan dianggap wajar oleh masyarakat, sehingga kalau dilanggar, maka pasti orang itu pada suatu ketika akan kehilangan dukungan masyarakat. Maka dari itu konvensi oleh seorang filsuf Inggris J.S. Mill pernah dinamakan "aturan-aturan keakhlakan umum" (rules of public morality).

Pada waktu akhir-akhir ini banyak konvensi dikodifikasi (dituang dalam bentuk undang-undang) sehingga boleh diharapkan dalam masa yang akan datang jumlah konvensi akan berkurang. Salah satu konvensi yang dituang dalam undang-undang ialah Statute of Westminster (1931) yang untuk pertama kali menetapkan kedudukan dari dominion-dominion dalam Perkesemakmuran Inggris. Suatu undang-undang lain, Ministers of the Crown Act (1937), menetapkan gaji perdana menteri serta menteri-menteri lainnya, dan juga gaji pemimpin partai oposisi. Dengan demikian untuk pertama kali diakui adanya seorang perdana menteri beserta menteri-menteri, padahal sistim kabinet sudah beberapa ratus tahun usianya. Undang-undang itu juga mengatur hak perdana menteri untuk memilih menterinya sendiri, suatu hal yang dulu juga merupakan konvensi.

Salah seorang penganjur dari kodifikasi adalah Ivor Jennings yang dalam bukunya *Cabinet Government* mengemukakan alasan-alasan sebagai berikut:
1. Undang-undang lebih besar kewibawaannya daripada konvensi.
2. Pelanggaran terhadap undang-undang lebih mudah diketahui dan dapat diambil tindakan lebih cepat. Untuk seorang hakim lebih gampang menafsirkan undang-undang daripada konvensi yang tak tertulis.

3. Undang-undang biasanya terang dan tegas perumusannya. Konvensi biasanya timbul dari kebiasaan, dan kadang-kadang sukar menetapkan kapan suatu kebiasaan menjadi konvensi.[5]

Konstitusi Tertulis.

Amerika: Undang-Undang Dasar Amerika Serikat yang disusun pada tahun 1787 dan diresmikan pada tahun 1789, merupakan naskah yang tertua di dunia. Hak azasi warga negara tercantum dalam suatu naskah tersendiri yang dinamakan Bill of Rights. Di samping itu ada beberapa ketentuan ketatanegaraan yang tidak termuat dalam undang-undang dasar, misalnya adanya partai-partai politik, atau wewenang Mahkamah Agung untuk menguji undang-undang (judicial review).

Ketentuan-ketentuan konstitusionil Amerika Serikat terdapat dalam:

1. naskah undang-undang dasar,
2. sejumlah undang-undang,
3. sejumlah keputusan Mahkamah Agung berdasarkan hak-uji.

Undang-Undang Dasar Amerika Serikat tidak menyebut adanya partai politik, dan hal ini diatur dalam undang-undang. Memang, timbulnya partai politik terjadi di luar dugaan dan harapan dari para negarawan yang menyusun undang-undang dasar (The Fathers of the Constitution), sebab banyak di antara mereka mewakili golongan berada yang ingin mencegah rakyat jelata bertambah kuat. Sifat aristokratis ini ternyata dari beberapa pasal dalam undang-undang dasar. Misalnya, secara formil presiden tidak dipilih langsung oleh rakyat, akan tetapi melalui pemilihan bertingkat oleh sebuah Majelis Pemilihan (Electoral College), yang anggota-anggotanya dipilih oleh negara-negara bagian. Tetapi sebagai akibat dari berkembangnya partai-partai politik, maka dewasa ini presiden praktis dipilih langsung oleh rakyat, sedangkan pemilihan oleh Majelis Pemilihan hanya merupakan formalitas saja (sekalipun secara teoritis dan dalam keadaan yang sangat khusus hasil pemilihan Majelis Pemilihan dapat berbeda dengan hasil pemilihan umum).

Sifat aristokratis juga ternyata dari susunan badan legislatif. Menurut naskah asli undang-undang dasar para anggota Senat dipilih oleh badan-badan legislatif dari negara bagian, sedangkan untuk pemilihan anggota House of Representatives beberapa negara bagian membatasi jumlah pemilih dengan menentukan bermacam-macam syarat berdasarkan ras, warna kulit, tingkat kecerdasan atau dengan jalan memungut pajak (poll tax). Pada dewasa ini dengan berkembangnya demokrasi, anggota Senat dipilih langsung, sedangkan untuk pemilihan anggota Congress pembatasan-pembatasan tadi telah dihapuskan.

---

[5] W. Ivor Jennings, *Cabinet Government* (Cambridge: University Press, 1951), h. 1-13.

Selain partai-partai politik yang tidak disebut dalam undang-undang dasar, juga adanya sepuluh departemen, dasar serta struktur dari badan pengadilan federal dan adanya badan-badan lain seperti Bureau of the Budget yang menyusun Anggaran Belanja, tidak disebut dalam undang-undang dasar, tetapi diatur dengan undang-undang.

Begitu pula wewenang Mahkamah Agung untuk menguji undang-undang (judicial review) dan dengan demikian turut menentukan proses perkembangan konstitusionil sama sekali tidak disebut dalam undang-undang dasar, padahal wewenang inilah sangat berperan dalam masyarakat Amerika dan telah menjadikan Mahkamah Agung "Pengaman Undang-Undang Dasar" (Guardian of the Constitution).

Hak-uji ini berpangkal-tolak pada suatu keputusan Mahkamah Agung yang dirumuskan oleh ketuanya John Marshall pada tahun 1803. Menurut pandangan ini tiga lembaga negara, yaitu badan eksekutif, badan legislatif dan badan yudikatif, mempunyai kedudukan sama tinggi dan dalam bidangnya masing-masing merupakan kekuasaan tertinggi yang bebas dari campur tangan lembaga-lembaga lainnya. Bagi ketiga lembaga ini undang-undang dasar merupakan kekuasaan yang tertinggi yang ditafsirkan menurut cara dan prosedur masing-masing. Tugas dari badan yudikatif ialah mengawasi pelaksanaan undang-undang yang dibuat oleh badan legislatif dan memaksakannya di mana perlu. Jika badan legislatif membuat undang-undang yang menurut Mahkamah Agung bertentangan dengan undang-undang dasar, maka badan yudikatif tidak dapat memaksa badan legislatif untuk membatalkannya. Akan tetapi Mahkamah Agung dapat menyatakan undang-undang itu sebagai bertentangan dengan undang-undang dasar (unconstitutional) dan selanjutnya menyisihkannya, seolah-olah undang-undang itu tidak ada lagi. Akan tetapi begitu besar pengaruh dan kewibawaan dari Mahkamah Agung, sehingga suatu pernyataan "bertentangan dengan undang-undang dasar" sama efeknya dengan membatalkan undang-undang itu.

Berkat wewenang itu, Mahkamah Agung telah memainkan peranan penting dalam menyesuaikan undang-undang dasar yang sudah hampir 200 tahun umurnya, pada perubahan-perubahan masyarakat, sekalipun prosedur mengubah undang-undang dasar secara formil sangat sukar. Misalnya, ruang gerak pemerintah federal yang dalam abad ke-18 dan ke-19 sangat terbatas karena fungsinya dianggap hanya sebagai Nachtwächterstaat dan karena negara-negarabagian sangat mempertahankan kekuasaan masing-masing, dalam abad ke-20 telah menjadi begitu luas sehingga dia mengatur bermacam-macam aspek kehidupan ekonomi dan sosial. Dan dalam proses ini pemerintah federal telah berhasil memperbesar kekuasaannya sendiri, baik terhadap warganya maupun terhadap negara-negara-bagian.

Perubahan ini tidak terjadi dengan jalan mengadakan perubahan undang-undang dasar yang memang sukar sekali prosedurnya, tetapi dengan memberi tafsiran yang luas kepada beberapa ketentuan dalam undang-undang dasar. Salah satu pasal yang perlu dicatat ialah Pasal I/8 mengenai perdagangan antar-negara bagian (interstate commerce). Pasal ini memberi kekuasaan kepada pemerintah federal untuk mengurus perdagangan internasional dan perdagangan antar-negara-bagian (interstate). Hanya perdagangan yang bukan bersifat antar-negara-bagian boleh diurus oleh negara bagian. Berdasarkan tafsiran yang diberikan oleh Mahkamah Agung maka pemerintah federal pada dewasa ini mempunyai wewenang untuk mengatur soal-soal seperti assuransi, monopoli, pekerjaan anak-anak, lotere, social security (pensiun) dan sebagainya yang akibat-akibatnya terasa sampai di pelosok-pelosok negara-bagian. Jadi, proses perkembangan dari "staatsonthouding" abad ke-18 menjadi "staatsbemoeienis" abad ke-20 telah dimungkinkan oleh kegiatan dan wewenang Mahkamah Agung yang tidak termaktub dalam naskah undang-undang dasar.

Pada masa akhir-akhir ini Mahkamah Agung memainkan peranan penting dalam memajukan status golongan Negro, melalui beberapa keputusannya, di antaranya yang paling terkenal kasus Brown v. Board of Education of Topeka (1954) yang menyatakan bahwa pemisahan berdasarkan ras (racial segregation) adalah bertentangan dengan undang-undang dasar. Umumnya dianggap bahwa keputusan ini telah mengubah tata masyarakat Amerika secara fundamentil.

Undang-Undang Dasar yang Fleksibel dan Undang-Undang Dasar yang Kaku

Undang-undang dasar juga dibagi antara yang bersifat fleksibel (soepel) dan yang kaku. Dasar dari perbedaan ini menurut C.F.

Strong[6] ialah apakah prosedur untuk mengubah undang-undang dasar sama dengan prosedur membuat undang-undang. Suatu undang-undang dasar yang dapat diubah dengan prosedur yang sama dengan prosedur membuat undang-undang disebut fleksibel, seperti Inggris, Selandia Baru dan kerajaan Itali sebelum Perang Dunia II. Undang-undang dasar yang hanya dapat diubah dengan prosedur yang berbeda dengan prosedur membuat undang-undang, oleh C.F. Strong disebut kaku, seperti Amerika Serikat, Kanada, dan sebagainya.

Soal fleksibel atau tidak adalah penting oleh karena kalau terlalu kaku, maka hal ini dapat mengakibatkan timbulnya tindakan-tindakan yang melanggar undang-undang dasar, sedangkan kalau terlalu fleksibel maka undang-undang dasar dianggap enteng dan kurang berwibawa.

Undang-Undang Dasar yang fleksibel

Inggris: Gagasan mengenai undang-undang dasar yang fleksibel berdasarkan konsep supremasi parlemen (parliamentary supremacy). Parlemen dianggap sebagai satu-satunya lembaga yang boleh mengubah atau membatalkan undang-undang yang pernah dibuat oleh badan itu. Mahkamah Agung tidak mempunyai wewenang untuk menyatakan sesuatu undang-undang bertentangan dengan undang-undang dasar. Malahan Parlemen dapat menyatakan bahwa sesuatu tafsiran seorang hakim adalah salah dan menggantinya dengan tafsiran Parlemen sendiri. Pernah dikatakan bahwa Parlemen Inggris dapat berbuat apa saja, kecuali mengubah pria menjadi wanita atau mengubah wanita menjadi pria. Misalnya, menurut Parliament Act 1911, maka Parlemen harus dibubarkan sesudah lima tahun. Tetapi dalam tahun 1915, waktu perang sedang berlangsung, Parlemen sampai lima kali menerima undang-undang yang memperpanjang hidupnya, sehingga baru dibubarkan tahun 1918. Jadi, parlemen menyimpang dari undang-undang (Parliament Act 1911) yang dibuatnya sendiri. Begitu pula parlemen yang dipilih pada tahun 1935 sampai lima kali memperpanjang hidupnya berhubung dengan pecahnya Perang Dunia II.

Selandia Baru: Di Selandia Baru perubahan dari negara federal menjadi negara kesatuan dalam tahun 1876, dilakukan dengan undang-undang biasa; begitu pula pembubaran Majelis Tinggi dalam tahun 1951. Dalam Undang-Undang Dasar Selandia Baru yang berupa naskah dikatakan secara eksplisit bahwa Parlemen boleh bertindak dengan leluasa termasuk mengubah undang-undang dasar.

---

[6] Strong, *op. cit.*, Bab VI dan Bab VII.

Undang-Undang Dasar yang kaku.

Kalau kita mengadakan perbedaan berdasarkan perumusan C.F. Strong maka ternyata bahwa jauh lebih banyak undang-undang dasar bersifat kaku daripada undang-undang dasar yang fleksibel. Kebanyakan undang-undang dasar menentukan perlunya partisipasi dari beberapa badan lain di samping Parlemen untuk mengambil keputusan semacam ini.

Undang-undang dasar yang kaku biasanya merupakan hasil kerja dari suatu konstituante yang dianggap lebih tinggi kekuasaannya daripada Parlemen karena memiliki "kekuasaan membuat undang-undang dasar" (pouvoir constituant). Oleh karena biasanya konstituante dibubarkan pada saat tugasnya selesai, maka dirasa perlu untuk memberi pedoman bagi generasi mendatang mengenai prosedur mengubah undang-undang dasar yang baru disusun itu. Ada kalanya dicantumkan ketentuan bahwa ada beberapa hal yang tidak boleh diubah. Misalnya Undang-Undang Dasar Republik Perancis ke-IV (1946) dan Itali (1947) mengatakan bahwa bentuk republik tidak boleh diubah, sedangkan Undang-Undang Dasar Republik Federasi Jerman melarang diadakannya perubahan dalam bentuk federalnya.

Ada ahli ilmu politik yang meragukan efektivitas dari larangan semacam ini, sebab suatu konstituante mempunyai kekuasaan yang tertinggi dan dapat berbuat menurut kehendaknya, termasuk mengubah bentuk republik menjadi monarkhi, dan sebagainya.

Undang-Undang Dasar Indonesia

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia diketemukan bahwa banyak ketentuan konstitusionil terdapat di luar naskah undang-undang dasar yang tertulis itu, malahan ada peraturan yang sama sekali mengubah naskah undang-undang dasar. Hal ini disebabkan karena dahsyatnya perkembangan revolusi serta pergolakan-pergolakan yang diakibatkan olehnya. Beberapa kejadian dapat disebut di bawah ini:

1. Dari Agustus 1945 sampai akhir 1949 berlakulah Undang-Undang Dasar 1945. Menurut ketentuan undang-undang dasar ini sistim pemerintahan Indonesia bersifat presidensiil, dalam arti bahwa para menteri tidak bertanggungjawab kepada badan legislatif, tetapi hanya bertindak sebagai pembantu presiden.

Presiden merupakan apa yang kadang-kadang disebut "eksekutif tetap" (fixed executive), oleh karena tidak dapat dijatuhkan oleh badan legislatif.

Akan tetapi, mulai bulan November 1945, berdasarkan Maklumat Wakil Presiden No. X, 16 Oktober 1945, Pengumuman Badan Pekerja, 11 Nopember 1945, dan Maklumat Pemerintah tanggal 14 Nopember 1945, tanggungjawab politik terletak di tangan para menteri. Jadi, hal ini merupakan awal dari suatu sistim pemerintahan parlementer yang praktis dipertahankan sampai tahun 1959 pada masa Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan berlaku kembali melalui Dekrit Presiden. Jadi, dari masa November 1945 sampai Desember 1949 sistim pemerintahan yang diselenggarakan berlainan dengan sistim pemerintahan yang ditentukan dalam naskah undang-undang dasar yang berlaku.

2. Dalam pada itu sistim pemerintahan parlementer tersebut di atas ini dalam praktek telah tiga kali disisihkan dengan maksud untuk memusatkan kembali kekuasaan di tangan presiden, dan dengan demikian memberi kesempatan kepada pemerintah untuk menanggulangi dengan cepat keadaan darurat yang telah timbul. Hal ini terjadi tiga kali[7] yaitu:
   2.1. Dengan Maklumat Presiden, presiden mengambil alih kekuasaan dari masa 28 Juni sampai 2 Oktober 1946 untuk mengatasi keadaan darurat yang diakibatkan oleh penculikan terhadap beberapa anggota kabinet oleh Persatuan Perjuangan. Organisasi ini tidak menyetujui perundingan dengan fihak Belanda.
   2.2. Dengan Maklumat Presiden, presiden mengambil alih kekuasaan dari 27 Juni 1947 sampai 3 Juli 1947 untuk mengatasi keadaan darurat yang timbul sebagai akibat dari penandatanganan Persetujuan Linggarjati. Pengambilan kekuasaan ini hanya berjalan selama satu minggu, dalam masa mana kabinet Syahrir mengundurkan diri dan kabinet Amir Syarifudin dibentuk.
   2.3. Dengan suatu undang-undang badan legislatif (yaitu Badan Pekerja yang bertindak atas nama Komite Nasional) memberi kekuasaan penuh (plein pouvoir) kepada Presiden selama tiga bulan mulai 15 September 1948 (Undang-undang No. 20 September 1948). Pemberian kekuasaan penuh

---

[7] Lihat A.K. Pringgodigdo, *Kedudukan Presiden menurut Tiga Undang-Undang Dasar dalam Teori dan Praktek* (Jakarta: P.T. Pembangunan, 1956), h. 20-21.

ini dimaksud untuk mengatasi pemberontakan PKI di Madiun.

3. Baik Undang-Undang Dasar 1945, maupun Undang-Undang Dasar 1949 dan 1950 tidak menyebut adanya partai politik, sedangkan justru pada masa itu (1945-1959) partai-partai politik memainkan peranan penting dalam perkembangan Indonesia.

Baik Undang-Undang Dasar 1945, maupun Undang-Undang Dasar 1949 dan Undang-Undang Dasar 1950 boleh dinamakan undang-undang dasar yang kaku menurut perumusan C.F. Strong, oleh karena prosedur mengadakan perubahan atas undang-undang dasar adalah berbeda dengan prosedur membuat undang-undang. Hal ini dapat kita saksikan sebagai berikut:

a. Menurut ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 (Pasal 37) untuk mengubah undang-undang dasar, sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir, sedangkan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir harus menyetujui usul perubahan undang-undang dasar itu. Sedangkan prosedur pembuatan undang-undang dilakukan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 5).

   Nyatalah bahwa prosedur untuk mengadakan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 adalah berbeda dengan prosedur membuat undang-undang. Oleh karena itu Undang-Undang Dasar 1945 dapat digolongkan sebagai undang-undang dasar yang kaku jika dipakai klasifikasi C.F. Strong. Dalam pada itu perlu dicatat bahwa Undang-Undang Dasar 1945 oleh para Penyusun Undang-Undang Dasar dimaksudkan sebagai "soepel" dan tidak kaku.

b. Menurut ketentuan Pasal 190 Undang-Undang Dasar 1949 (R.I.S.) baik Senat maupun Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai wewenang untuk mengadakan perubahan undang-undang dasar, dengan ketentuan bahwa sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota sidang harus hadir, sedangkan dari jumlah anggota yang hadir 2/3 harus menerima usul perubahan undang-undang dasar. Sedangkan prosedur pembuatan undang-undang dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (dan Senat) tanpa ditentukan syarat quorum seperti dalam hal mengadakan perubahan Undang-Undang Dasar (Pasal 127).

   Jadi jelaslah bahwa prosedur untuk mengadakan perubahan pada Undang-Undang Dasar 1949 adalah tidak sama dengan prosedur pembuatan undang-undang, sehingga oleh karenanya Undang-Undang Dasar 1949 dapat digolongkan sebagai undang-undang dasar yang kaku kalau dipakai klasifikasi C.F. Strong.

c. Menurut ketentuan Pasal 140 Undang-Undang Dasar 1950 wewenang untuk mengadakan perubahan undang-undang dasar diberikan kepada suatu badan bernama Majelis Perubahan Undang-Undang Dasar yang terdiri dari anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat Sementara dan anggota-anggota Komite Nasional Pusat (KNIP) yang tidak menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Sementara. Untuk Majelis Perubahan Undang-Undang Dasar ini juga berlaku ketentuan Pasal 75 bahwa sidang hanya sah jika dihadiri oleh lebih dari setengah dari jumlah anggota sidang, sedangkan usul perubahan undang-undang dasar harus disetujui oleh jumlah suara terbanyak. Dalam pada itu prosedur pembuatan undang-undang dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 89). Jadi teranglah bahwa juga di sini prosedur untuk mengadakan perubahan pada Undang-Undang Dasar 1950 berlainan dengan prosedur pembuatan undang-undang, sehingga oleh karenanya Undang-Undang Dasar 1950 juga dapat digolongkan sebagai undang-undang dasar yang kaku jika dipakai klasifikasi C.F. Strong.

Dalam pada itu perlu ditegaskan bahwa para Penyusun Undang-Undang Dasar 1945 mempunyai pandangan lain mengenai fleksibel tidaknya suatu undang-undang dasar. Mengenai Undang-Undang Dasar 1945 yang hanya terdiri dari 37 pasal, mereka dalam Penjelasan menyebutnya singkat dan soepel berdasarkan pertimbangan sebagai berikut: "Undang-undang dasar hanya memuat aturan-aturan pokok, hanya memuat garis-garis besar sebagai instruksi kepada Pemerintah Pusat dan lain-lain Penyelenggara negara untuk menyelenggarakan kehidupan negara dan kesejahteraan sosial. Terutama bagi negara baru dan negara muda, lebih baik hukum dasar yang tertulis itu hanya memuat aturan-aturan pokok, sedang aturan-aturan yang menyelenggarakan aturan pokok itu diserahkan kepada undang-undang yang lebih mudah caranya membuat, merubah dan mencabut". Seterusnya Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 itu mengemukakan bahwa: "Kita harus senantiasa ingat kepada dinamik kehidupan masyarakat dan negara Indonesia. Masyarakat dan negara Indonesia tumbuh, jaman berubah, terutama pada jaman revolusi lahir-batin sekarang ini. Berhubung dengan itu janganlah tergesa-gesa memberi kristalisasi, memberi bentuk (Gestaltung) kepada pikiran-pikiran yang masih mudah berubah. Memang sifat aturan yang tertulis itu mengikat. Oleh karena itu makin "soepel" (elastis) sifatnya aturan itu, makin baik. Jadi, kita harus menjaga supaya sistim undang-undang dasar jangan sampai ketinggalan jaman".

Dari Penjelasan tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa dengan sengaja undang-undang dasar kita dibuat singkat dan soepel, agar tidak lekas usang. Tidak diketahui apakah hal itu memang hanya disebabkan karena kearifan para Penyusun Undang-undang untuk memperhitungkan dinamika perkembangan masyarakat kita. Tidak tertutup kemungkinan bahwa para Penyusun tidak mempunyai waktu cukup untuk memikirkan suatu undang-undang dasar sampai ke pasal-pasal kecilnya. Malahan, kalau membaca Aturan Tambahan dari Undang-Undang Dasar yang menentukan bahwa enam bulan sesudah berakhirnya peperangan Asia Timur Raya, Majelis Permusyawaratan Rakyat harus dibentuk dan enam bulan sesudah dibentuk harus bersidang untuk menetapkan undang-undang dasar, dapat ditarik kesimpulan bahwa para Penyusun Undang-Undang Dasar memperhitungkan bahwa Undang-Undang Dasar 1945 tidak akan berlaku lama.

Bagaimanapun juga, perumusan Undang-Undang Dasar 1945 cukup memberi kerangka konstitusionil untuk dipakai dalam menghadapi masa depan. Di fihak lain perumusannya tidak mengekang generasi-generasi baru untuk berkembang sesuai dengan tuntutan jamannya. Dengan demikian, dengan segala kelemahan yang melekat padanya dalam bentuk sekarang ini, Undang-Undang Dasar 1945 pada dewasa ini rupa-rupanya cukup dapat diterima oleh semua golongan masyarakat.

BAB VII

HAK-HAK AZASI MANUSIA

Sejarah Perkembangan

Hak azasi adalah hak yang dimiliki manusia yang telah diperoleh dan dibawanya bersamaan dengan kelahiran atau kehadirannya di dalam kehidupan masyarakat. Dianggap bahwa beberapa hak itu dimilikinya tanpa perbedaan atas dasar bangsa, ras, agama atau kelamin, dan karena itu bersifat azasi serta universil. Dasar dari semua hak azasi ialah bahwa manusia harus memperoleh kesempatan untuk berkembang sesuai dengan bakat dan cita-citanya.

Setelah dunia mengalami dua perang yang melibatkan hampir seluruh dunia dan di mana hak-hak azasi diinjak-injak, timbul keinginan untuk merumuskan hak-hak azasi manusia itu dalam suatu naskah internasional. Usaha ini pada tahun 1948 berhasil dengan diterimanya *Universal Declaration of Human Rights* (Pernyataan Sedunia tentang Hak-Hak Azasi Manusia) oleh negara-negara yang tergabung dalam Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Dalam sejarah umat manusia telah tercatat banyak kejadian di mana seseorang atau segolongan manusia mengadakan perlawanan terhadap penguasa atau golongan lain untuk memperjuangkan apa yang dianggap haknya. Sering perjuangan ini menuntut pengorbanan jiwa dan raga. Juga di dunia Barat telah berulang kali ada usaha untuk merumuskan serta memperjuangkan beberapa hak yang dianggap suci dan harus dijamin. Keinginan ini timbul setiap kali terjadi hal-hal yang dianggap menyinggung perasaan dan merendahkan martabat seseorang sebagai manusia. Dalam proses ini telah lahir beberapa naskah yang secara berangsur-angsur menetapkan bahwa ada beberapa hak yang mendasari kehidupan manusia dan karena itu bersifat universil dan azasi. Naskah tersebut adalah sebagai berikut:

1. *Magna Charta* (Piagam Agung, 1215), suatu dokumen yang mencatat beberapa hak yang diberikan oleh Raja John dari Inggris kepada beberapa bangsawan bawahannya atas tuntutan mereka. Naskah ini sekaligus membatasi kekuasaan Raja John itu.

2. *Bill of Rights* (Undang-Undang Hak, 1689), suatu undang-undang yang diterima oleh Parlemen Inggris sesudah berhasil dalam tahun sebelumnya mengadakan perlawanan terhadap Raja James II, dalam suatu revolusi tak berdarah (The Glorious Revolution of 1688).
3. *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* (Pernyataan hak-hak manusia dan warga negara, 1789), suatu naskah yang dicetuskan pada permulaan Revolusi Perancis, sebagai perlawanan terhadap kesewenangan dari rezim lama.
4. *Bill of Rights* (Undang-Undang Hak), suatu naskah yang disusun oleh rakyat Amerika dalam tahun 1789 (jadi sama tahunnya dengan Declaration Perancis), dan yang menjadi bagian dari undang-undang dasar pada tahun 1791.

Hak-hak yang dirumuskan dalam abad ke-17 dan ke-18 ini sangat dipengaruhi oleh gagasan mengenai Hukum Alam (Natural Law), seperti yang dirumuskan oleh John Locke (1632-1714) dan Jean Jaques Rousseau (1712-1778) dan hanya terbatas pada hak-hak yang bersifat politis saja seperti kesamaan hak, hak atas kebebasan, hak untuk memilih dan sebagainya.

Akan tetapi, dalam abad ke-20 hak-hak politik ini dianggap kurang sempurna, dan mulailah dicetuskan beberapa hak lain yang lebih luas ruang-lingkupnya. Yang sangat terkenal ialah empat hak yang dirumuskan oleh Presiden Amerika Serikat, Franklin D. Roosevelt pada permulaan Perang Dunia II waktu berhadapan dengan agresi Nazi-Jerman yang menginjak-injak hak-hak manusia. Hak-hak yang disebut oleh Presiden Roosevelt terkenal dengan istilah *The Four Freedoms* (Empat Kebebasan), yaitu:

1. kebebasan untuk berbicara dan menyatakan pendapat (freedom of speech),
2. kebebasan beragama (freedom of religion),
3. kebebasan dari ketakutan (freedom from fear),
4. kebebasan dari kemelaratan (freedom from want).

Hak yang keempat, yaitu kebebasan dari kemelaratan, khususnya mencerminkan perubahan dalam alam pikiran umat manusia yang menganggap bahwa hak-hak politik pada dirinya tidak cukup untuk menciptakan kebahagiaan baginya. Dianggap bahwa hak politik seperti misalnya hak untuk menyatakan pendapat atau hak memilih dalam pemilihan umum yang diselenggarakan sekali dalam empat atau lima tahun, tidak ada artinya jika kebutuhan manusia yang paling pokok, yaitu kebutuhan akan sandang, pangan dan perumahan, tidak dapat dipenuhi. Menurut anggapan ini hak manusia harus juga mencakup bidang ekonomi, sosial dan budaya.

Sejalan dengan pemikiran ini, maka Komisi Hak-hak Azasi *(Commission on Human Rights)* yang pada tahun 1946 didirikan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa, menetapkan secara terperinci beberapa hak ekonomi dan sosial, di samping hak-hak politik. Pada tahun 1948 hasil pekerjaan Komisi ini, Pernyataan Sedunia tentang Hak-hak Azasi Manusia (Universal Declaration of Human Rights), diterima secara aklamasi oleh negara-negara yang tergabung dalam Perserikatan Bangsa-Bangsa, dengan catatan bahwa lima negara, antara lain Uni Soviet, tidak memberikan suaranya.[1]

Dalam kenyataan, tidak terlalu sukar untuk mencapai kesepakatan mengenai Pernyataan Hak-hak Azasi, yang memang dari semula dianggap sebagai langkah pertama saja. Akan tetapi ternyata jauh lebih sukar untuk melaksanakan tindak-lanjutnya, yaitu menyusun suatu Perjanjian (Covenant) yang mengikat secara yuridis, sehingga diperlukan waktu delapan belas tahun sesudah diterimanya Pernyataan. Baru pada akhir tahun 1966 sidang umum Perserikatan Bangsa-Bangsa menyetujui secara aklamasi Perjanjian tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya *(Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)* serta Perjanjian tentang Hak-Hak Sipil dan Politik *(Convenant on Civil and Political Rights).*

Sementara itu, diperlukan sepuluh tahun lagi sebelum dua Perjanjian ini dinyatakan berlaku. Perjanjian tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya mulai berlaku bulan Januari 1976, sesudah diratifikasikan oleh 35 negara, sedangkan Perjanjian tentang Hak-hak Sipil dan Politik sedang menunggu ratifikasi yang ke-35.[2] Sesudah itu ia juga berlaku. Di antara negara yang telah mengadakan ratifikasi terdapat Denmark, Equador, Republik Demokrasi Jerman, Republik Federasi Jerman, Filipina, Rumania, Uni Soviet, dan Yugoslavia. Di antara negara yang belum mengadakan ratifikasi terdapat negara seperti Amerika Serikat, Inggris, India, Indonesia, Malaysia, Thailand, dan sebagainya.

Dalam mempelajari perkembangan Pernyataan dan dua Perjanjian tadi timbul pertanyaan: pertama, mengapa dibuat dua macam Perjanjian; dan kedua, mengapa masa antara diterimanya Pernyataan dan diterimanya dua Perjanjian begitu lama.

Waktu menyusun suatu perumusan untuk Perjanjian yang diusahakan sebagai tindak-lanjut dari Pernyataan, ternyata bahwa ada perbedaan yang agak menyolok antara sifat hak-hak tradisionil seperti kebebasan mengeluarkan pendapat, hak atas kedudukan sama di muka hukum, dan sifat hak-hak baru di bidang ekonomi dan sosial, seperti hak atas penghidupan yang layak, atau hak untuk memperoleh pengajaran. Hak-hak sipil dan politik agak mudah dirumuskan. Sebaliknya, hak-hak ekonomi jauh lebih sukar diperinci (misalnya, konsep "penghidupan yang layak" akan berbeda sekali di negara yang kaya dan di negara yang miskin).

---

[1] Maurice Cranston, *Human Rights Today* (Bombay: Manaktana and sons, 1962), h. 38.

[2] *The Review*, diterbitkan oleh International Commission of Jurists, No. 15, December 1975, h. 33.

Hak-hak politik pada hakekatnya mempunyai sifat melindungi individu terhadap penyalahgunaan kekuasaan oleh fihak penguasa. Jadi, untuk melaksanakan hak-hak politik itu sebenarnya cukup dengan mengatur peranan pemerintah melalui perundang-undangan, agar campur tangannya dalam kehidupan warga masyarakat tidak melampaui batas-batas tertentu. Akan tetapi, tidak demikian halnya dengan hak-hak ekonomi, malahan kebalikannya. Untuk melaksanakannya tidak cukup hanya membuat undang-undang, akan tetapi pemerintah harus secara aktif menggali semua sumber kekayaan masyarakat dan mengatur kegiatan ekonomi sedemikian rupa sehingga tercipta iklim di mana hak-hak ekonomi, seperti hak atas pekerjaan, hak atas penghidupan yang layak, betul-betul dapat dilaksanakan. Kegiatan yang menyeluruh itu akan mendorong pemerintah untuk mengatur dan mengadakan campur tangan yang luas dalam banyak aspek kehidupan masyarakat, dengan segala konsekwensinya.

Perbedaan juga dapat dilihat pada mekanisme pengawasan. Disadari bahwa pelaksanaan hak-hak ekonomi bagi banyak negara merupakan tugas yang sukar diselenggarakan secara sempurna; maka dari itu dalam Perjanjian tentang Hak-hak Ekonomi ditentukan bahwa setiap negara yang mengikat diri cukup memberi laporan kepada Perserikatan Bangsa-Bangsa mengenai kemajuan yang telah dicapai. Pada hakekatnya Perjanjian ini hanya menetapkan kewajiban bagi negara-negara yang bersangkutan untuk mengusahakan kemajuan dalam bidang-bidang itu, tetapi tidak bermaksud untuk mengadakan pengawasan secara efektif.

Sebaliknya dianggap bahwa hak-hak politik harus dapat dilaksanakan secara efektif, dan pemikiran ini tercermin dalam ketentuan yang termuat dalam Perjanjian tentang Hak-hak Sipil dan Politik, bahwa didirikan suatu Panitia Hak-hak Azasi *(Human Rights Committee)* yang berhak menerima serta menyelidiki pengaduan dari suatu negara terhadap negara lain dalam hal terjadinya pelanggaran terhadap sesuatu ketentuan dalam Perjanjian itu. Di samping Perjanjian tentang Hak-hak Sipil dan Politik juga disusun *Optional Protocol* yang menetapkan bahwa Panitia Hak-hak Azasi juga dapat menerima pengaduan dari perseorangan terhadap negara yang telah menandatangani Optional Protocol itu jika terjadi pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan Perjanjian Hak-hak Sipil dan Politik.

Dalam menjawab pertanyaan mengapa diperlukan waktu begitu lama untuk menyusun dua Perjanjian tadi, perlu diteropong perbedaan sifat antara Pernyataan dan Perjanjian. Dalam tubuh Komisi Hak-hak Azasi (Commission on Human Rights) yang didirikan pada tahun 1946 telah timbul perselisihan apakah naskah yang disusun akan mempunyai kedudukan sebagai hukum positif yang wajib dilaksanakan oleh negara-negara yang mengikat diri, ataukah hanya berfungsi sebagai pedoman. Maka diputuskan bahwa tugas Komisi Hak-hak Azasi akan diselenggarakan dalam dua tahap. Pada tahap pertama akan diusahakan untuk merumuskan secara singkat hak-hak azasi serta kebebasan-kebebasan manusia yang menurut Pasal 55 Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, wajib diperkembangkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa. Dalam tahap kedua akan disusun "sesuatu yang lebih mengikat daripada Pernyataan belaka" (something more legally binding than a mere Declaration)[3] dan bahwa naskah itu akan berbentuk Perjanjian (Covenant). Ditentukan pula bahwa pada tahap kedua ini prosedur serta aparatur pelaksanaan dan pengawasan akan diperinci.

Dengan demikian Pernyataan pada umumnya dianggap tidak mengikat secara yuridis dan karena itu sering dinamakan suatu Pernyataan Keinginan-keinginan Manusia *(Declaration of Human Desires)*. Pernyataan ini dimaksud sebagai tujuan dan standard minimum yang dicita-citakan oleh umat manusia dan yang pelaksanaannya dibina oleh negara-negara yang tergabung dalam Perserikatan Bangsa-Bangsa. Akan tetapi, sekalipun tidak mengikat secara yuridis, namun dokumen ini mempunyai pengaruh moril, politik dan edukatif yang sangat besar. Dia melambangkan "commitment" secara moril dari dunia internasional pada norma-norma dan hak-hak azasi. Pengaruh moril dan politik ini terbukti dari sering disebutnya dalam keputusan-keputusan hakim, undang-undang atau pun undang-undang dasar beberapa negara, apalagi oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa sendiri.

Kesukaran yang dijumpai dalam usaha untuk mencapai kata sepakat mengenai Perjanjian ialah bahwa implementasi hak-hak azasi menyangkut masalah hukum internasional yang sangat rumit sifatnya, seperti masalah kedaulatan sesuatu negara, kedudukan individu sebagai subyek hukum internasional dan soal "domestic jurisdiction" dalam Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa.

---

[3] Cranston, *op. cit.*, h. 36.

Akan tetapi, kesukaran terbesar yang dijumpai ialah bahwa pelaksanaan hak-hak azasi harus disesuaikan dengan keadaan dalam negara masing-masing. Dan ternyata bahwa hak-hak azasi yang dalam Pernyataan dirumuskan dengan gaya yang gamblang dan seolah-olah tanpa batas, terpaksa dalam Perjanjian dinyatakan sebagai terbatas oleh dua hal: pertama, oleh undang-undang yang berlaku; dan kedua, oleh pertimbangan ketertiban dan keamanan nasional dalam masing-masing negara. Misalnya, hak atas kebebasan untuk mempunyai dan mengutarakan pendapat yang disebut dalam Pernyataan, dalam Perjanjian tentang Hak-hak Sipil dan Politik dinyatakan terbatas oleh undang-undang yang berlaku yang "perlu untuk menghormati hak dan nama baik orang lain serta untuk menjaga keamanan nasional atau ketertiban umum atau kesehatan atau moral umum" (Pasal 19). Demikian pula hak untuk berkumpul dan berapat dinyatakan terkena pembatasan-pembatasan yang sesuai dengan undang-undang dan yang "dalam masyarakat demokratis diperlukan demi kepentingan keamanan nasional atau keselamatan umum, ketertiban umum, perlindungan terhadap kesehatan dan moral umum atau perlindungan terhadap hak-hak dan kebebasan-kebebasan orang lain" (Pasal 21).

Kalau jalannya ratifikasi dua Perjanjian mengambil waktu yang lama, tetapi di tingkat regional, terutama di Eropa Barat, pelaksanaan hak-hak azasi telah dapat diselenggarakan dengan lebih memuaskan. Negara-negara yang tergabung dalam *Council of Europe* (Majelis Eropa) telah menandatangani *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* di Roma pada tahun 1950. Dengan demikian negara-negara yang tergabung dalam Council of Europe merupakan badan internasional pertama yang telah menuangkan ketentuan-ketentuan Pernyataan Hak-hak Azasi ke dalam perjanjian internasional yang mengikat semua negara peserta. Juga telah didirikan lembaga-lembaga untuk melaksanakannya, seperti *European Court of Human Rights* (Mahkamah Eropa Hak-hak Azasi) yang mulai bekerja pada tahun 1959, sekalipun dalam ruang-lingkup yang terbatas, yaitu di Austria, Belgia, Denmark, Iceland, Irlandia, Luxemburg, Negeri Belanda, Norwegia, Swedia dan Jerman Barat.

Kemajuan juga dapat dicatat dalam perumusan beberapa bidang khusus. Telah diterima bermacam-macam Convention (Perjanjian) seperti: convention mengenai genocide (1948), mengenai kerja-paksa (1957), mengenai diskriminasi berdasarkan kelamin (antara 1951 dan 1962) serta mengenai diskriminasi berdasarkan ras (1965). Conventions ini telah menentukan standard internasional dan menetapkan pula tindakan preventif dan korektif yang mengikat secara yuridis.

Akhirnya, sebagai ilustrasi, ada baiknya di bawah ini disajikan perumusan beberapa hak azasi yang dimuat dalam Perjanjian Hak-hak Sipil dan Politik dan Perjanjian Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.

Kedua naskah Perjanjian dimulai dengan pasal yang sama bunyinya dan yang mungkin dianggap sebagai dasar dari semua macam hak azasi, yaitu: All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development. (Semua orang mempunyai hak untuk menentukan nasib sendiri. Berdasarkan hak itu mereka secara bebas menentukan status politik mereka dan secara bebas mengejar perkembangan mereka di bidang ekonomi, sosial dan budaya).

Hak-hak Sipil dan Politik mencakup antara lain:

Pasal 6 : Right to life — hak atas hidup.
Pasal 9 : Right to liberty and security of person — hak atas kebebasan dan keamanan dirinya.
Pasal 14 : Right to equality before the courts and tribunals — hak atas kesamaan di muka badan-badan peradilan.
Pasal 18 : Right to freedom of thought, conscience and religion — hak atas kebebasan berpikir, mempunyai conscience, beragama.
Pasal 19 : Right to hold opinions without interference — hak untuk mempunyai pendapat tanpa mengalami gangguan.
Pasal 21 : Right to peaceful assembly — hak atas kebebasan berkumpul secara damai.
Pasal 22 : Right to freedom of association — hak untuk berserikat.

Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya mencakup antara lain:

Pasal 6 : Right to work — hak atas pekerjaan.
Pasal 8 : Right to form trade unions — hak untuk membentuk serikat sekerja.
Pasal 9 : Right to social security — hak atas pensiun.
Pasal 11 : Right to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing

and housing — hak atas tingkat kehidupan yang layak bagi dirinya serta keluarganya, termasuk makanan, pakaian dan perumahan yang layak.

Pasal 13 : Right to education — hak atas pendidikan.

Hak-hak Azasi di Indonesia

Seperti juga negara-negara baru lain, maka Indonesia telah mencantumkan beberapa hak azasi di dalam undang-undang dasarnya, baik dalam Undang-Undang Dasar 1945 maupun dalam undang-undang dasar yang berikutnya. Hak-hak Azasi yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 tidak termuat dalam suatu Piagam yang terpisah, tetapi tersebar dalam beberapa Pasal, terutama Pasal 27-31.

Hak-hak azasi yang dimuat terbatas jumlahnya dan dirumuskan secara singkat. Hal ini tidak mengherankan, mengingat bahwa naskah ini disusun pada akhir masa pendudukan Jepang dalam suasana mendesak. Tidak cukup waktunya untuk membicarakan hak-hak azasi secara mendalam sekali, sedangkan kehadiran tentara Jepang di bumi Indonesia tidak menciptakan iklim yang menguntungkan untuk merumuskan hak-hak azasi secara lengkap.

Selain dari itu di antara tokoh-tokoh masyarakat terdapat perbedaan pendapat mengenai peranan hak-hak azasi di dalam negara demokratis.

> "Pendapat-pendapat pada waktu itu banyak dipengaruhi oleh 'déclaration des droits de l'homme et du citoyen' yang dianggap waktu itu sebagai sumber dari individualisme dan liberalisme, oleh karena itu dianggap bertentangan dengan azas kekeluargaan dan gotong-royong. Mengenai hal ini Ir. Soekarno pada waktu itu menyatakan sebagai berikut: Jikalau kita betul-betul hendak mendasarkan negara kita kepada faham kekeluargaan, faham tolong-menolong, faham gotong-royong dan keadilan sosial, enyahkanlah tiap-tiap pikiran, tiap faham individualisme dan liberalisme daripadanya."
>
> Sebaliknya Dr. Hatta mengatakan bahwa walaupun yang dibentuk itu negara kekeluargaan, tetapi masih perlu ditetapkan beberapa hak dari warga negara, jangan sampai timbul negara kekuasaan (machtsstaat = negara penindas).[4]

---

[4] Paper Lembaga Pembela Hak-hak Azasi Manusia, 28 Maret 1968, h. 2. Lihat juga Muh. Yamin. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945* (Jakarta: Yayasan Prapanca, 1959). Jilid I. h. 287-289 dan 299-300.

Akhirnya dapat dimengerti mengapa hak-hak azasi tidak lengkap dimuat dalam Undang-Undang Dasar 1945, karena Undang-Undang Dasar 1945 dibuat beberapa tahun sebelum Pernyataan Hak-hak Azasi diterima oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Diterimanya Pernyataan serta dua Perjanjian oleh mayoritas Perserikatan Bangsa-Bangsa sekaligus menunjukkan dengan jelas bahwa gagasan mengenai perlunya hak-hak azasi dijamin, benar-benar didukung oleh seluruh umat manusia, dan tidak merupakan gagasan liberal belaka. Hal ini juga dirasakan oleh orang Indonesia sendiri, sebab dalam menyusun Undang-Undang Dasar berikutnya, yaitu 1949 dan 1950, ternyata bahwa hak-hak azasi ditambah dan diperlengkap. Undang-Undang Dasar 1949 merupakan undang-undang dasar yang paling lengkap perumusannya dibanding dengan dua undang-undang dasar lain. Dalam hubungan ini perlu disebut pendapat Muhammad Yamin dalam buku *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia* bahwa "Konstitusi R.I.S. dan R.I. 1950 adalah satu-satunya dari segala konstitusi yang telah berhasil memasukkan hak azasi seperti keputusan UNO itu ke dalam Piagam Konstitusi."[5]

Dalam masa Demokrasi Terpimpin telah dialami betapa gampangnya suatu undang-undang dasar dapat diselewengkan untuk kepentingan penguasa yang ambitious, pertama karena tidak lengkapnya hak-hak azasi dicantumkan dalam undang-undang dasar, kedua karena kurang adanya jaminan dalam undang-undang yang ada. Maka dari itu tidak mengherankan, bahwa sesudah terjadinya G. 30 S/PKI, salah satu tujuan dari penegakan Orde Baru adalah melaksanakan hak-hak azasi yang tercantum dalam undang-undang dasar serta berusaha untuk melengkapi hak-hak azasi dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Usaha ini secara formil dijadikan tugas dari suatu Panitia MPRS yang kemudian menyusun suatu Rancangan Piagam Hak-hak Azasi Manusia dan Hak-hak serta Kewajiban Warga negara yang diperbincangkan dalam sidang MPRS ke-V tahun 1968.[6] Rancangan Piagam ini di samping hak-hak azasi juga memperinci kewajiban manusia terutama terhadap negara. Ternyata bahwa telah terjadi kemacetan dalam pembicaraan dalam sidang MPRS ini, sehingga akhirnya diputuskan untuk menghentikan perbincangan mengenai Rancangan Piagam Hak-hak Azasi Manusia dan Hak-hak serta Kewajiban Warga negara, dan tidak mengadakan keputusan mengenai hal itu. Rupa-rupanya perbedaan pendapat antara beberapa golongan tidak dapat diatasi. Dengan demikian perumusan dan pengaturan hak-hak azasi seperti yang ditentukan pada tahun 1945 tidak mengalami perubahan.

---

[5] Muh. Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia* (Jakarta: Jambatan, 1951), h. 92.

[6] Mengenai naskah Rancangan Ketetapan MPRS ini lihat R. Salio, *Masalah Penahanan dan Jaminan Hak-hak Azasi Manusia* (Jakarta: M.A. Yahya & Co., tt), h. 89-100.

Sebagai illustrasi akan dibandingkan pasal-pasal hak-hak azasi dalam Undang-Undang Dasar 1945, dengan pasal-pasal yang serupa dalam Pernyataan Hak-hak Azasi, dalam dua Perjanjian, dan dalam beberapa undang-undang yaitu Undang-Undang Pokok Kekuasaan Kehakiman dan Undang-Undang Pokok Tenaga Kerja. Di samping itu kita lihat bahwa dalam Undang-Undang Pokok Kepolisian (Undang-Undang No. 13 tahun 1961) dan Undang-Undang Pokok Kejaksaan (Undang-Undang No. 15 tahun 1961) ditegaskan dalam Pasal 1, (2) bahwa Kepolisian dan Kejaksaan "dalam menjalankan tugasnya selalu menjunjung tinggi hak-hak azasi rakyat dan hukum Negara". Selain dari itu hak dan kewajiban "ikut serta dalam pembelaan Negara" (Undang-Undang Dasar Pasal 30) tidak ada pasalnya dalam Pernyataan dan dua Perjanjian.

Hak atas Kebebasan untuk mengeluarkan Pendapat

Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 28:

Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, *mengeluarkan pikiran* dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.

Declaration of Human Rights, Pasal 19:

Setiap orang berhak atas kebebasan mempunyai dan mengeluarkan pendapat; dalam hak ini termasuk kebebasan mempunyai pendapat-pendapat dengan tidak mendapat gangguan, dan untuk mencari, menerima dan menyampaikan keterangan-keterangan dan pendapat-pendapat dengan cara apa pun juga dan tidak memandang batas-batas.[7]

Covenant on Civil and Political Rights, Pasal 19:

(1) Setiap orang berhak untuk mempunyai pendapat tanpa mengalami gangguan.

(2) Setiap orang berhak untuk mengeluarkan pendapat; dalam hak ini termasuk kebebasan untuk mencari, menerima dan menyampaikan segala macam penerangan dan gagasan tanpa menghiraukan pembatasan-pembatasan, baik secara lisan, maupun tulisan atau tercetak, dalam bentuk seni, atau melalui media lain menurut pilihannya.

---

[7] Terjemahan Declaration merupakan terjemahan Kementerian Penerangan seperti yang termuat dalam Kuntjoro Purbopranoto, *Hak-hak Azasi Manusia dan Pancasila* (Jakarta, Pradnja Paramita, 1960), h. 169-182.

Pelaksanaan hak-hak yang tercantum dalam ayat-ayat dari Pasal ini membawakan kewajiban-kewajiban dan tanggungjawab yang khusus. Oleh sebab itu dapat dikenakan pembatasan-pembatasan tertentu, tetapi pembatasan-pembatasan ini terbatas pada yang sesuai dengan ketentuan hukum dan yang perlu:

(a) untuk menghormati hak-hak atau nama baik orang lain;

(b) untuk perlindungan keamanan nasional atau ketertiban umum, atau kesehatan dan moral umum.

Dalam hubungan ini ada baiknya kita sebut Kebebasan yang menyangkut perguruan tinggi yang lazimnya disebut Kebebasan Mimbar atau Kebebasan Ilmiah. Beberapa peraturan yang mengatur masalah ini ialah:

Ketetapan MPRS. No. XXVII/1966, lampiran Bab II, Pasal 6.

Supaya di perguruan-perguruan tinggi diberikan kebebasan mimbar/ilmiah seluas-luasnya, yang tidak menyimpang dari Undang-Undang Dasar 1945 dan falsafah negara Pancasila.

Undang-Undang tentang Perguruan Tinggi No. 22/1961, Pasal 4.

"Undang-Undang ini pada azasnya mengakui dan melindungi kebebasan seorang pengajar dan penyelidik ilmiah pada Perguruan Tinggi untuk mengajarkan, mengatakan dan mengadakan penelitian supaya dengan demikian usaha dan kegiatannya mencapai taraf dan perkembangan yang setinggi-tingginya dan sesempurna-sempurnanya".

Keputusan Deputy Menteri Perguruan Tinggi No. 1/1966 tentang Pedoman mengenai penggunaan dan pelaksanaan kebebasan ilmiah dan kebebasan mimbar pada Perguruan Tinggi.

"Sebagai lembaga ilmiah, Perguruan Tinggi hanya dapat mencapai taraf dan perkembangan yang setinggi-tingginya dan sesempurna-sempurnanya, apabila perguruan tinggi tersebut mempunyai kebebasan ilmiah dan kebebasan mimbar. Pemberian kebebasan-kebebasan tersebut pada perguruan tinggi adalah merupakan usaha pengakuan dan pengamalan peri-kemanusiaan dan peri-keadilan yang dijunjung tinggi oleh rakyat Indonesia seperti yang ditegaskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945".

Hak atas Kedudukan yang sama di dalam Hukum

Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 27, (1):

Segala warga negara *bersamaan kedudukannya di dalam Hukum* dan Pemerintahan dan wajib menjunjung Hukum dan Pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.

Declaration of Human Rights, Pasal 7:

Sekalian orang adalah sama terhadap undang-undang dan berhak atas perlindungan hukum yang sama dengan tak ada perbedaan. Sekalian orang berhak atas perlindungan yang sama terhadap setiap perbedaan yang memperkosa Pernyataan ini dan terhadap segala hasutan yang ditujukan kepada perbedaan semacam ini.

Covenant on Civil and Political Rights, Pasal 26:

Semua orang adalah sama terhadap Hukum dan berhak atas perlindungan Hukum yang sama tanpa diskriminasi. Dalam hubungan ini, Hukum melarang setiap diskriminasi serta menjamin semua orang akan perlindungan yang sama dan efektif terhadap diskriminasi atas dasar apa pun seperti ras, warna kulit, kelamin, bahasa, agama, pendapat politik atau pendapat lain, bangsa-asal atau kedudukan sosial-asal, milik, kelahiran atau kedudukan lainnya.

Undang-Undang Pokok Kekuasaan Kehakiman No. 14, tahun 1970, Pasal 5:

(1) Pengadilan mengadili menurut hukum dengan tidak membedakan orang.

(2) Dalam perkara perdata Pengadilan membantu para pencari keadilan dan berusaha sekeras-kerasnya mengatasi segala hambatan dan rintangan untuk dapat tercapainya peradilan yang sederhana, cepat dan biaya ringan.

Hak atas Kebebasan berkumpul

Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 28:

Kemerdekaan berserikat dan *berkumpul*, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.

Declaration of Human Rights, Pasal 20:

(1) Setiap orang mempunyai hak atas kebebasan berkumpul dan berapat.

(2) Tiada seorang jua pun dapat dipaksa memasuki salah suatu perkumpulan.

Covenant on Civil and Political Rights, Pasal 21:

Hak berkumpul secara bebas diakui. Tiada satu pembatasan pun dapat dikenakan terhadap pelaksanaan hak ini, kecuali yang ditentukan oleh hukum dan yang diperlukan dalam masyarakat demokratis, demi kepentingan keamanan nasional atau keselamatan umum, ketertiban umum, perlindungan terhadap kesehatan dan moral umum atau perlindungan terhadap hak-hak serta kebebasan-kebebasan orang lain.

Hak atas Kebebasan Beragama

Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 29:

(1) Negara berdasar atas ke-Tuhanan Yang Mahaesa.

(2) Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk *memeluk agamanya* masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu.

Declaration of Human Rights, Pasal 18:

Setiap orang berhak atas kebebasan pikiran, keinsyafan bathin dan agama; dalam hal ini termasuk kebebasan berganti agama atau kepercayaan dan kebebasan untuk menyatakan agama atau kepercayaannya dengan cara mengajarkannya, melakukannya, beribadat dan menepatinya, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, dan baik di tempat umum maupun yang tersendiri.

Covenant on Civil and Political Rights, Pasal 18:

(1) Setiap orang berhak atas kebebasan pikiran, keinsyafan batin dan agama. Hak ini mencakup kebebasan untuk memeluk atau menerima agama atau kepercayaan pilihannya, serta kebebasan untuk baik secara pribadi atau pun bersama anggota masyarakat lingkungannya serta secara terbuka atau pun tertutup, menyatakan agama atau kepercayaannya melalui ibadah, ketaatan, tindakan dan ajaran;

(2) Tak seorang pun dapat dikenakan paksaan sehingga mengakibatkan terganggunya kebebasan untuk memeluk atau menerima agama atau kepercayaan pilihannya;

(3) Kebebasan untuk menyatakan agama atau kepercayaannya hanya dapat dikenakan pembatasan menurut ketentuan-ketentuan hukum dan yang perlu untuk menjaga keselamatan umum, ketertiban, kesehatan atau moral atau hak-hak dasar serta kebebasan orang lain;

(4) Negara-negara peserta dalam Perjanjian ini mengikat diri untuk menghormati kebebasan orang tua dan di mana berlaku, wali hukum, untuk menjamin pendidikan agama dan moral anaknya menurut keyakinannya masing-masing.

Hak atas Penghidupan yang Layak

Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 27, (2):

Tiap-tiap warga negara berhak atas *pekerjaan dan penghidupan yang layak* bagi kemanusiaan.

Declaration of Human Rights, Pasal 25:

(1) Setiap orang berhak atas tingkat hidup yang menjamin kesehatan dan keadaan baik untuk dirinya dan keluarganya, termasuk soal makanan, pakaian, perumahan dan perawatan kesehatannya, serta usaha-usaha sosial yang diperlukan, dan berhak atas jaminan di waktu mengalami pengangguran, janda, lanjut usia atau mengalami kekurangan nafkah lain-lain karena keadaan yang di luar kekuasaannya.

(2) Ibu dan anak-anak berhak mendapat perawatan dan bantuan istimewa. Semua anak-anak, baik yang dilahirkan di dalam maupun di luar perkawinan, harus mendapat perlindungan sosial yang sama.

Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Pasal 11

(1) Negara-negara peserta dalam Perjanjian ini mengakui hak setiap orang atas tingkat kehidupan yang layak bagi dirinya serta keluarganya, termasuk sandang, pangan dan perumahan yang layak, dan perbaikan secara terus-menerus dari lingkungan hidupnya. Negara-negara peserta akan mengambil langkah-langkah yang wajar untuk menjamin terlaksananya hak tersebut, untuk maksud mana diakui kepentingan hakiki dari kerjasama internasional yang didasarkan atas persetujuan yang bebas.

(2) Negara-negara peserta dalam Perjanjian ini yang mengakui hak-hak dasar setiap orang untuk bebas dari kelaparan, akan mengambil langkah-langkah yang diperlukan atas kekuatan sendiri atau melalui kerjasama internasional, termasuk rencana-rencana khusus, untuk:

a. memperbaiki cara-cara produksi, pengawetan dan distribusi pangan dengan mempergunakan sepenuhnya pengetahuan teknik dan ilmu serta dengan menyebarluaskan pengetahuan tentang dasar-dasar ilmu gizi dan dengan memperkembangkan dan memperbaiki sistim pertanian sedemikian rupa sehingga tercapai perkembangan dan penggunaan sumber-sumber alam secara paling efisien.

b. dengan memperhitungkan masalah-masalah yang dihadapi baik oleh negara yang mengimpor maupun yang mengekspor bahan makanan, menjamin distribusi persediaan bahan makanan dunia secara merata dan sesuai dengan kebutuhan.

Undang-Undang Pokok Tenaga Kerja No. 14, tahun 1969, Pasal 3:

Tiap tenaga kerja berhak atas pekerjaan dan penghasilan yang layak bagi kemanusiaan.

Hak atas Kebebasan Berserikat

Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 28:

Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.

Declaration of Human Rights, Pasal 23, (4):

Setiap orang berhak mendirikan dan memasuki serikat-serikat sekerja untuk melindungi kepentingannya.

Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Pasal 8:

(1) Negara-negara peserta dalam Perjanjian ini mengikat diri untuk menjamin:

a. Hak setiap orang untuk membentuk serikat sekerja dan menjadi anggota serikat sekerja pilihannya, sesuai dengan peraturan organisasi yang bersangkutan, guna meningkatkan serta melindungi kepentingan-kepentingan ekonomi dan sosialnya. Tiada satu pembatasan pun dapat dikenakan terhadap pelaksanaan hak ini, kecuali yang ditentukan oleh hukum dan yang diperlukan dalam masyarakat demokratis demi kepentingan keamanan nasional atau ketertiban umum atau untuk melindungi hak-hak serta kebebasan-kebebasan orang lain;

b. Hak bagi serikat sekerja untuk mendirikan federasi atau konfederasi nasional serta hak bagi yang tersebut belakangan untuk membentuk atau menjadi anggota organisasi serikat sekerja internasional;

c. Hak bagi serikat sekerja untuk bertindak secara bebas dan hanya dibatasi oleh ketentuan-ketentuan hukum dan yang diperlukan dalam masyarakat demokratis demi kepentingan keamanan nasional atau ketertiban umum atau untuk melindungi hak-hak serta kebebasan-kebebasan orang lain;

d. Hak untuk melancarkan pemogokan, asalkan dijalankan menurut ketentuan-ketentuan hukum negara yang bersangkutan.

(2) Pasal ini tidak menghalangi diadakannya pembatasan-pembatasan yang sah atas pelaksanaan hak-hak ini oleh anggota-anggota angkatan perang atau kepolisian atau pemerintahan negara;

(3) Tiada sesuatu pun dalam Pasal ini dapat memberi wewenang kepada negara-negara peserta dalam Perjanjian Organisasi Buruh Internasional 1948, mengenai Kebebasan Berserikat dan Perlindungan atas Hak Berorganisasi, untuk mengambil langkah-langkah legislatif yang dapat membahayakan, atau melaksanakan ketentuan hukum sedemikian rupa sehingga membahayakan jaminan-jaminan yang tercantum dalam Perjanjian itu.

Covenant on Civil and Political Rights, Pasal 22:

(1) Setiap orang berhak atas kebebasan untuk berserikat, termasuk hak untuk membentuk dan ikut serta dalam serikat-serikat sekerja guna melindungi kepentingan-kepentingannya.

(2) Tiada satu pembatasan pun dapat dikenakan terhadap hak ini, kecuali yang ditentukan oleh hukum dan yang diperlukan dalam masyarakat yang demokratis demi kepentingan keamanan nasional atau keselamatan umum, ketertiban umum, perlindungan terhadap kesehatan serta moral umum atau perlindungan terhadap hak-hak dan kebebasan-kebebasan orang lain.

(3) Tiada sesuatu pun dalam Pasal ini yang dapat memberi wewenang kepada negara-negara peserta dalam Perjanjian Organisasi Buruh Internasional 1948 mengenai Kebebasan Berserikat dan Perlindungan Hak Berorganisasi, untuk mengambil langkah-langkah legislatif yang dapat membahayakan, atau melaksanakan ketentuan hukum sedemikian rupa sehingga dapat membahayakan jaminan-jaminan yang tercantum dalam Perjanjian tersebut.

Undang-Undang Pokok Tenaga Kerja No. 14, tahun 1969, 11:

(1) Tiap tenaga kerja berhak mendirikan dan menjadi anggota perserikatan tenaga kerja.

(2) Pembentukan perserikatan tenaga kerja dilakukan secara demokratis.

Hak atas Pengajaran

Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 31:

(1) Tiap-tiap warga negara berhak mendapat *pengajaran.*

(2) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistim pengajaran nasional, yang diatur dengan undang-undang.

Declaration of Human Rights, Pasal 26:

(1) Setiap orang berhak mendapat pengajaran. Pengajaran harus dengan cuma-cuma, setidak-tidaknya dalam tingkatan sekolah rendah dan tingkatan dasar. Pengajaran sekolah rendah harus diwajibkan. Pengajaran teknik dan vak harus terbuka bagi semua orang dan pelajaran tinggi harus dapat dimasuki dengan cara yang sama oleh semua orang, berdasarkan kecerdasan.

(2) Pengajaran harus ditujukan ke arah perkembangan pribadi yang seluas-luasnya serta untuk memperkokoh rasa penghargaan terhadap hak-hak manusia dan kebebasan azasi. Pengajaran harus mempertinggi saling pengertian, rasa saling menerima serta rasa persahabatan antara semua bangsa, golongan-golongan kebangsaan atau golongan penganut agama, serta harus memajukan kegiatan-kegiatan Perserikatan Bangsa-Bangsa dalam memelihara perdamaian.

(3) Ibu-Bapak mempunyai hak utama untuk memilih macam pengajaran yang akan diberikan kepada anak-anak mereka.

Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Pasal 13:

(1) Negara-negara peserta dalam Perjanjian ini mengakui hak setiap orang atas pendidikan. Mereka sepakat bahwa pendidikan akan mengarah pada pengembangan penuh dari kepribadian orang serta kesadaran akan harga dirinya, serta memperkuat rasa hormat terhadap hak-hak manusia serta kebebasan-kebebasan dasar. Mereka selanjutnya sepakat bahwa pendidikan memungkinkan semua orang untuk ikut serta secara efektif dalam masyarakat yang bebas, meningkatkan rasa pengertian, toleransi serta persahabatan antara bangsa-bangsa dan semua kelompok jenis bangsa, suku atau agama, serta memajukan kegiatan-kegiatan Perserikatan Bangsa-Bangsa memelihara perdamaian.

(2) Negara-negara peserta dalam Perjanjian ini mengakui bahwa dalam usaha melaksanakan hak ini secara penuh:

a. Pendidikan dasar diwajibkan dan terbuka bagi semua orang.

b. Pendidikan menengah dalam segala bentuknya termasuk pendidikan teknik dan kejuruan menengah, akan diselenggarakan dan terbuka bagi semua melalui cara-cara yang layak, serta khususnya dengan dimulainya pendidikan cuma-cuma secara bertahap;

c. Pendidikan tinggi akan diusahakan terbuka bagi semua berdasarkan kesanggupan, melalui cara-cara yang layak, serta khususnya dengan dimulainya pendidikan cuma-cuma secara bertahap;

d. Pendidikan masyarakat dianjurkan atau ditingkatkan sejauh mungkin bagi mereka yang belum pernah atau belum menyelesaikan pendidikan dasar secara penuh;

e. Pengembangan sistim sekolah pada setiap tingkat digiatkan secara kuat, sistim bea siswa yang layak diadakan dan syarat-syarat materiil dari staf pengajar ditingkatkan secara terus-menerus;

(3) Negara-negara peserta dalam Perjanjian ini bertekad untuk menghormati kebebasan orang tua dan di mana berlaku, wali hukum, untuk memilih sekolah bagi anak-anaknya selain dari yang didirikan oleh badan-badan negara, yang memenuhi syarat-syarat minimal pendidikan yang telah ditentukan atau disetujui oleh negara, serta menjamin pendidikan agama dan moral anak-anaknya menurut keyakinannya masing-masing.

(4) Tiada sesuatu pun dalam Pasal ini dapat membenarkan campur tangan dalam masalah kebebasan perorangan atau badan-badan untuk mendirikan dan membimbing lembaga-lembaga pendidikan, kecuali dengan mengingat pada ketentuan-ketentuan yang disebut dalam Ayat 1 Pasal ini dan dengan mengingat pada syarat bahwa pendidikan yang diberikan di lembaga-lembaga seperti itu sesuai dengan ukuran-ukuran minimal yang ditentukan oleh negara.

Undang-Undang Pokok Tenaga Kerja No. 14, tahun 1969, Pasal 6:

Tiap tenaga kerja berhak atas pembinaan keahlian dan kejuruan untuk memperoleh serta menambah keahlian dan ketrampilan kerja sehingga potensi dan daya kreasinya dapat diperkembangkan dalam rangka mempertinggi kecerdasan dan ketangkasan kerja sebagai bagian yang tak dapat dipisahkan dari pembinaan bangsa.

BAB VIII

FEDERALISME: PEMBAGIAN KEKUASAAN MENURUT TINGKAT

Seperti telah diterangkan di muka, undang-undang dasar antara lain merupakan registrasi (pencatatan) pembagian kekuasaan di dalam suatu negara. Dalam Bab ini soal pembagian kekuasaan itu akan dibahas lebih jauh. Secara visuil nampaklah bahwa kekuasaan itu dapat dibagi dengan dua cara yaitu:

a. secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan menurut tingkatnya dan dalam hal ini yang dimaksud ialah pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintahan. Carl J. Friedrich memakai istilah pembagian kekuasaan secara territorial (territorial division of power). Pembagian kekuasaan ini dengan jelas dapat kita saksikan kalau kita bandingkan antara negara kesatuan, negara federal serta konfederasi.
b. secara horizontal, yaitu pembagian kekuasaan menurut fungsinya. Dan pembagian ini menunjukkan pembedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif dan yudikatif yang lebih dikenal sebagai trias politica atau pembagian kekuasaan (division of powers).

Perbandingan Konfederasi, Negara Kesatuan, Negara Federal

Pembagian kekuasaan menurut tingkat dapat dinamakan pembagian kekuasaan secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan antara beberapa tingkat pemerintahan atau dapat juga dinamakan pembagian kekuasaan secara territorial, misalnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam suatu negara kesatuan, atau antara pemerintah federal dan pemerintah negara-bagian dalam suatu negara federal. Pembagian kekuasaan semacam ini terutama banyak menyangkut persoalan federalisme.

Persoalan sifat kesatuan atau sifat federal dari sesuatu negara sesungguhnya merupakan bagian dari suatu persoalan yang lebih besar, yaitu persoalan integrasi dari golongan-golongan yang berada di dalam sesuatu wilayah. Integrasi itu dapat diselenggarakan secara minimal (yaitu dalam suatu konfederasi) atau dapat pula diselenggarakan secara maksimal (yaitu dalam suatu negara kesatuan.)

Di dalam teori kenegaraan persoalan tersebut menyangkut persoalan mengenai bentuk negara, dan persoalan negara bersusun (Samengestelde Staten atau Statenverbindungen) yaitu khususnya yang mengenai federasi dan konfederasi. Hans Kelsen dalam buku *General Theory of Law and State* memakai istilah "forms of organization" baik untuk federasi dan konfederasi maupun negara kesatuan yang desentralistis. Bentuk-bentuk tersebut akan diuraikan satu per satu dan sejauh mungkin akan diperbandingkan satu sama lain.

Konfederasi

Menurut L. Oppenheim suatu "konfederasi terdiri dari beberapa negara yang berdaulat penuh yang untuk mempertahankan kemerdekaan ekstern dan intern, bersatu atas dasar perjanjian internasional yang diakui dengan menyelenggarakan beberapa alat perlengkapan tersendiri yang mempunyai kekuasaan tertentu terhadap negara anggota konfederasi, tetapi tidak terhadap warga negara negara-negara itu" (A confederacy consists of a number of full sovereign states linked together for the maintenance of their external and internal independence by a recognized international treaty into a union with organs of its own, which are vested with a certain power over the members-states, but not over the citizens of these states).[1]

Kekuasaan alat bersama itu sangat terbatas dan hanya mencakup persoalan-persoalan yang telah ditentukan. Negara-negara yang tergabung dalam konfederasi itu tetap merdeka dan berdaulat, sehingga konfederasi itu sendiri pada hakekatnya bukanlah merupakan negara, baik ditinjau dari sudut ilmu politik maupun dari sudut hukum internasional. Keanggotaan suatu negara dalam suatu konfederasi tidaklah menghilangkan atau pun mengurangi kedaulatannya sebagai negara anggota konfederasi itu. Apalagi terlihat bahwa kelangsungan hidup konfederasi itu tergantung sama sekali pada keinginan atau pun kesukarelaan negara-negara peserta serta kenyataan pula bahwa konfederasi itu pada umumnya dibentuk untuk maksud-maksud tertentu saja yang umumnya terletak di bidang politik luar negeri dan pertahanan bersama.

---

[1] Lihat Edward M. Sait, *Political Institutions: A Preface* (New York: Appleton Century Crofts Inc., 1938), h. 385.

Kesemua hal tersebut, menunjukkan lemahnya konfederasi sebagai suatu ikatan kenegaraan dan merupakan ikatan tanpa kedaulatan. Misalnya saja, menurut Articles of the Confederation (Amerika) yang berlaku sebelum Undang-Undang Dasar Amerika Serikat, Congress Amerika berhak minta dari negara-negara peserta Konfederasi pasukan bersenjata dan uang untuk keperluan bersama serta mengadakan perjanjian internasional. Tetapi alat perlengkapan bersama itu tidak mempunyai wewenang untuk memaksakan ketaatan dari negara-negara anggota konfederasi itu. Alat perlengkapan bersama itu hanya berhubungan dengan pemerintah dari negara-negara anggota konfederasi, tetapi hubungannya dengan warga negara anggota konfederasi itu bersifat tidak langsung. Atau dengan perkataan lain, keputusan-keputusan dari alat perlengkapan bersama itu hanya mengikat pemerintah dari negara anggota konfederasi dan secara tidak langsung mengikat pula penduduk wilayah masing-masing anggota konfederasi. Agar supaya dapat berlaku di wilayah negara anggota konfederasi yaitu dapat langsung mengikat penduduknya, maka perlulah keputusan itu terlebih dahulu dituangkan dalam suatu peraturan perundang-undangan nasional dari negara peserta konfederasi.

Negara Kesatuan

Menurut C.F. Strong negara kesatuan ialah bentuk negara di mana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam satu badan legislatif nasional/pusat. Kekuasaan terletak pada pemerintah pusat dan tidak pada pemerintah daerah. Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistim desentralisasi), tetapi pada tahap terakhir kekuasaan tertinggi tetap di tangan pemerintah pusat. Jadi kedaulatannya, baik kedaulatan ke dalam maupun kedaulatan ke luar, sepenuhnya terletak pada pemerintah pusat. Dengan demikian yang menjadi hakekat negara kesatuan ialah bahwa kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan perkataan lain kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi, oleh karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui badan legislatif lain, selain dari badan legislatif pusat. Jadi adanya kewenangan untuk membuat peraturan bagi daerahnya sendiri itu tidaklah berarti bahwa pemerintah daerah itu berdaulat, sebab pengawasan dan kekuasaan tertinggi masih tetap terletak di tangan pemerintah pusat. C.F. Strong akhirnya sampai pada kesimpulan bahwa ada dua ciri mutlak yang melekat pada negara kesatuan, yaitu: (1) adanya supremasi dari dewan perwakilan rakyat pusat dan (2) tidak adanya badan-badan lainnya yang berdaulat.[2] Dengan demikian bagi para warga negaranya dalam negara kesatuan itu hanya terasa adanya satu pemerintah saja. Dan bila dibandingkan dengan federasi dan konfederasi, maka negara kesatuan itu merupakan bentuk negara di mana ikatan serta integrasi paling kokoh.

Negara Federal

Ada pendapat yang mengemukakan bahwa agak sukar merumuskan federalisme itu, oleh karena ia merupakan bentuk pertengahan antara negara kesatuan dan konfederasi. Tetapi menurut C.F. Strong salah satu ciri negara federal ialah bahwa ia mencoba menyesuaikan dua konsep yang sebenarnya bertentangan, yaitu kedaulatan negara federal dalam keseluruhannya dan kedaulatan negara-bagian. Penyelenggaraan kedaulatan ke luar dari negara-negara-bagian diserahkan sama sekali kepada pemerintah federal, sedangkan kedaulatan ke dalam dibatasi.

Sekalipun terdapat banyak perbedaan antara negara federal satu sama lain, tetapi ada satu prinsip yang dipegang teguh, yaitu bahwa soal-soal yang menyangkut negara dalam keseluruhannya diserahkan kepada kekuasaan federal. Dalam hal-hal yang tertentu, misalnya mengadakan perjanjian internasional atau mencetak uang, pemerintah federal bebas dari negara-bagian dan dalam bidang itu pemerintah federal mempunyai kekuasaan yang tertinggi. Tetapi untuk soal-soal yang menyangkut negara-bagian belaka dan yang tidak termasuk kepentingan nasional, diserahkan kepada kekuasaan negara-negara-bagian. Jadi, dalam soal-soal semacam itu pemerintah negara-bagian adalah bebas dari pemerintah federal; misalnya soal kebudayaan, kesehatan dan sebagainya. Maka dari itu menurut K.C. Wheare dalam bukunya *Federal Government*, prinsip federal ialah bahwa kekuasaan dibagi sedemikian rupa sehingga pemerintah federal dan pemerintah negara bagian dalam bidang-bidang tertentu adalah bebas satu sama lain. Misalnya dalam soal hubungan luar negeri dan soal mencetak uang, pemerintah federal sama sekali bebas dari campur tangan dari pemerintah negara bagian; sedangkan dalam soal kebudayaan, kesehatan, dan sebagainya, pemerintah negara bagian biasanya bebas dengan tidak ada campur tangan dari pemerintah federal.

---

[2] Strong, *op. cit.*, h. 84.

Tetapi dalam beberapa hal oleh warga negara terasa adanya dua kekuasaan, oleh karena dalam beberapa hal itu ia harus mentaati dua pemerintahan. Misalnya saja seorang Amerika yang tinggal di negara-bagian California harus membayar pajak baik kepada pemerintah negara-bagian California maupun kepada pemerintah federal. Contoh lain ialah bidang pendidikan yang biasanya diurus oleh negara bagian. Kalau negara-bagian menerima subsidi dari pemerintah federal, maka sekolah-sekolah itu harus juga tunduk kepada aturan-aturan pemerintah federal, di samping harus tunduk kepada pemerintah negara-bagian. Jadi pada pokoknya ciri yang terpenting dari negara federal ialah bahwa kekuasaan pemerintah dibagi antara kekuasaan federal dan kekuasaan negara-bagian.

Untuk membentuk suatu negara federal menurut C.F. Strong diperlukan dua syarat, yaitu: (1) adanya perasaan sebangsa di antara kesatuan-kesatuan politik yang hendak membentuk federasi itu, dan (2) adanya keinginan pada kesatuan-kesatuan politik yang hendak mengadakan federasi untuk mengadakan ikatan terbatas, oleh karena apabila kesatuan-kesatuan politik itu menghendaki persatuan sepenuhnya, maka bukan federasilah yang akan dibentuk, melainkan negara kesatuan.

Sekarang bagaimanakah kalau kita bandingkan antara konfederasi dengan suatu federasi? Dalam mencari perbedaan antara federasi dengan konfederasi, George Jellinek mencari ukuran perbedaan itu pada soal di mana letaknya kedaulatan. Dalam hal konfederasi, kedaulatan itu terletak pada masing-masing negara anggota peserta konfederasi itu, sedangkan pada federasi letaknya kedaulatan itu pada federasi itu sendiri dan bukan pada negara-bagian. Pendapat ini sesuai benar dengan pendapat Edward M. Sait dalam buku *Political Institutions: A Preface* yang mengemukakan bahwa "negara-negara yang menjadi anggota suatu konfederasi tetap merdeka sepenuhnya atau berdaulat, sedangkan negara-negara yang tergabung dalam suatu federasi kehilangan kedaulatannya". (States entering a confederacy preserve their full independence or sovereignty and (that) states entering a federation lose it).[3]

Akan tetapi R. Kranenburg berkeberatan atas pendapat tersebut. Dikemukakannya bahwa pengertian kedaulatan itu tidak dapat dipakai sebagai ukuran perbedaan, karena pengertiannya telah beberapa kali berubah. Mula-mula kedaulatan berarti kekuasaan absolut, kekuasaan tertinggi dan tidak terbagi-bagi. Kemudian kedaulatan mempunyai arti yang relatif, dalam arti kekuasaan tertinggi mengenai beberapa hal dan dengan demikian terbagi-bagi. Menurut R. Kranenburg perbedaan antara konfederasi dengan federasi harus didasarkan atas hal apakah warga negara dari negarabagian itu langsung terikat atau tidak oleh peraturan-peraturan organ pusat. Kalau jawabannya "ya", maka bentuk itu adalah federasi, sedangkan kalau peraturan organ pusat itu tidak dapat mengikat langsung penduduk wilayah anggotanya, maka gabungan kenegaraan itu adalah konfederasi.

---

[3] Sait, *op. cit.*, h. 384.

Mengenai perbedaan antara federasi dengan negara kesatuan, R. Kranenburg[4] mengemukakan dua kriteria berdasarkan hukum positif sebagai berikut:

a. Negara-bagian sesuatu federasi memiliki "pouvoir constituant", yakni wewenang membentuk undang-undang dasar sendiri serta wewenang mengatur bentuk organisasi sendiri dalam rangka dan batas-batas konstitusi federal, sedangkan dalam negara kesatuan organisasi bagian-bagian-negara (yaitu pemerintah daerah) secara garis besarnya telah ditetapkan oleh pembentuk undang-undang pusat;
b. Dalam negara federal, wewenang membentuk undang-undang pusat untuk mengatur hal-hal tertentu telah terperinci satu per satu dalam konstitusi federal, sedangkan dalam negara kesatuan wewenang pembentukan undang-undang pusat ditetapkan dalam suatu rumusan umum dan wewenang pembentukan undang-undang rendahan (lokal) tergantung pada badan pembentuk undang-undang pusat itu.

Perbedaan ini oleh F. Isjwara dalam bukunya *Pengantar Ilmu Politik*[5] dilukiskan sebagai berikut. Dalam negara federal wewenang legislatif terbagi dalam dua bagian, yakni antara badan legislatif pusat (federal) dan badan legislatif dari negara-negara-bagian, sedangkan dalam negara kesatuan wewenang legislatif berada dalam tangan badan legislatif pusat, sedangkan kekuasaan badan legislatif rendahan (lokal) didasarkan atas penentuan dari badan legislatif pusat itu dalam bentuk undang-undang organik. Tetapi menurut Hans Kelsen dalam negara federal tidak hanya wewenang legislatif saja yang dibagi antara negara federal dan negara-negara-bagian, akan tetapi juga wewenang eksekutif dan administratif (In the federal state it is not only the legislative competence that is divided between the federation and the component states, but also the judicial and the administrative competence).[6]

---

[4] R. Kranenburg. *Algemene Staatsleer* (Haarlem: H.D. Tjeenk Willink, 1951), Bab VI.

[5] F. Isjwara. *Pengantar Ilmu Politik* (Bandung: Dhiwantara, 1964), h. 179-180.

[6] Kelsen. *op. cit.*, h. 320.

Ditinjau dari segi integrasi antara kesatuan-kesatuan politik yang bergabung itu, maka negara kesatuan integrasinya lebih kokoh daripada dalam negara federal. Bila ditinjau dari sudut kenegaraan dan sudut hukum, perbedaan antara negara federal dengan negara kesatuan (yang didesentralisir) hanya perbedaan nisbi (relatif) saja. Hans Kelsen mengemukakan dalam hubungan ini bahwa perbedaan antara negara federal dengan negara kesatuan yang didesentralisir itu hanyalah perbedaan dalam tingkat desentralisasi ("Only the degree of decentralization distinguishes a unitary state divided into autonomous provinces from a federal state").

Tetapi bilamana ditinjau dari sudut politik maka terdapatlah perbedaan prinsipiil antara federasi dengan negara kesatuan. E. Utrecht dalam hubungan ini mengemukakan bahwa pada permulaan perkembangan kenegaraan, perlulah adanya sentralisasi kekuasaan supaya kekuatan-kekuatan yang bertujuan akan meruntuhkan kesatuan yang baru dicapai itu dapat dilenyapkan. Apabila kemudian ternyata kekuatan-kekuatan tersebut tidak ada lagi — jadi hidup negara yang baru itu tidak terancam lagi oleh kekuatan-kekuatan yang bertujuan meruntuhkan kesatuan — maka sentralisasi itu dapat dijadikan desentralisasi, bahkan lebih jauh lagi: suatu desentralisasi yang bersifat federasi.

Menurut Edward M. Sait dan beberapa ahli lainnya, negara federal dan negara kesatuan merupakan dua taraf terakhir dari suatu pertumbuhan biologis. Pertumbuhan ini dimulai dan juga diakhiri oleh negara kesatuan. Misalnya suatu negara kesatuan yang kecil dapat mengadakan persekutuan dengan negara lain untuk keperluan pertahanan tanpa adanya suatu badan bersama yang tetap. Kalau kerjasama itu ternyata memuaskan dan bidang kerjasama itu hendak diperluas, maka kedua negara itu dapat mengadakan konfederasi. Dalam konfederasi biasanya ada satu badan khusus untuk menyelenggarakan kerjasama dalam bidang-bidang yang telah ditetapkan (misalnya bidang pertahanan, perdagangan dan sebagainya), tetapi badan itu tidak dapat memaksa negara anggota untuk mentaati perjanjian-perjanjian yang telah dibuat oleh negara anggota itu. Satu langkah lebih lanjut lagi ialah jika kedua negara itu merasa perlu untuk bergabung menjadi suatu negara federal dengan mengadakan federasi. Jadi, dua negara itu menjadi satu negara tetapi kedudukan yang dulu sebagai dua negara yang berdaulat masih terlihat dalam keseimbangan kekuasaan antara badan-badan pemerintah federal dan badan-badan pemerintah negara-bagian. Dan kalau kerjasama semacam itu masih dianggap kurang erat, maka negara federal itu dapat diubah menjadi negara kesatuan. Dan menurut A.V. Dicey apabila federalisme itu berhasil baik, maka umumnya merupakan suatu tahap ke arah terbentuknya negara kesatuan: atau dengan perkataan lain federalisme itu cenderung untuk menjadi unitarisme.

Pertumbuhan seperti diuraikan di atas tidaklah selalu terjadi tetapi sekurang-kurangnya merupakan suatu kecenderungan (tendensi). Adapun sebab-sebab yang mendorong manusia untuk bersatu secara yang diuraikan di atas ialah faktor-faktor seperti persamaan ras, bahasa, agama, lembaga-lembaga politik atau perkembangan sejarah. Tetapi dorongan untuk bersatu lebih besar lagi kalau ada bahaya dari luar atau ada harapan dapat memperbesar kemakmuran. Jadi pada umumnya suatu pemerintah yang bersifat intensif biasanya merupakan akibat dari tekanan dari luar yang bersifat intensif pula. Oleh karena itu tidaklah dapat dikatakan bahwa bentuk negara kesatuan misalnya lebih baik atau pun lebih buruk daripada bentuk federasi. Sebab kedua bentuk negara itu kita jumpai dalam dunia modern dewasa ini maupun dalam lintasan sejarah dunia. Jadi apakah bentuk federasi ataukah kesatuan yang cocok untuk suatu negara tertentu, haruslah dihubungkan dengan kondisi dan situasi dari negara yang bersangkutan itu sendiri.

Akhirnya harus dikemukakan beberapa bentuk organisasi internasional yang masih merupakan pertanyaan ke dalam bentuk manakah hendaknya dimasukkan. Untuk menyebutkan beberapa contoh saja: British Commonwealth of Nations, League of Nations dan United Nations Organization. British Commonwealth of Nations bukan merupakan konfederasi, bukan pula federasi, apalagi negara kesatuan. Yang jelas ia merupakan penggabungan secara bebas dari beberapa negara berdaulat (bekas jajahan Inggris) dengan suatu ikatan historis yang khas dalam sejarah ketatanegaraan Inggris, ikatan mana lebih bersifat psykhologis dan adat daripada bersifat yuridis.

Hal yang serupa berlaku pula bagi League of Nations dan United Nations Organization. Kedua-duanya tidak merupakan super state, bukan pula merupakan federasi dan masih merupakan pertanyaan apakah dapat disebut sebagai konfederasi dalam arti yuridis. Kiranya lebih tepat apabila kedua organisasi internasional itu dianggap sebagai ikatan korporatif untuk menciptakan keseimbangan kekuasaan dengan tujuan mempertahankan perdamaian dunia dan keamanan internasional.

Pada dewasa ini rupanya ada kecenderungan untuk beranggapan bahwa bentuk konfederasi sudah tidak memadai lagi. Untuk

---

7. Lihat Sait, *op. cit.*, h. 377.

mengambil beberapa contoh: Maphilindo dan ASEAN dianggap bukan merupakan konfederasi, tetapi lebih dianggap sebagai kerjasama regional (regional cooperation) yang terutama bergerak di bidang ekonomi dan kebudayaan. Sedangkan di bidang keamanan dan pertahanan bersama telah timbul beberapa pakta militer (misalnya: SEATO, NATO, Pakta Warsawa) yang kesemuanya juga bukan merupakan konfederasi. Bagi organisasi internasional tersebut agaknya perumusan yuridis apakah merupakan konfederasi ataukah tidak, adalah tidak relevan. Lebih tepat kiranya untuk melihat persoalan tersebut sebagai persoalan integrasi karena adanya kepentingan-kepentingan bersama seperti dikemukakan oleh Edward M. Sait di atas.

Beberapa Contoh Integrasi dalam Sejarah

1. Amerika: Dalam abad ke-18 ada 13 negara yang berdaulat; kemudian bersekutu dalam perang melawan Inggris, dan dalam tahun 1781-1789 mengadakan konfederasi; mulai tahun 1789 merupakan negara federal.
2. Jerman: Sebelum masa Napoleon ada lebih dari 100 negara Jerman berdaulat yang dulu merupakan Negara Romawi Suci. Napoleon mengurangi jumlah negara menjadi 39. Sikap diktatorialnya menyebabkan timbulnya perasaan nasionalisme. Sesudah Napoleon jatuh, 39 negara ini mengadakan konfederasi pada tahun 1815 dan kemudian pada tahun 1867 menjadi negara federal. Republik Jerman dengan Undang Undang Dasar Weimar (1919) bersifat federal, tetapi kekuasaan pemerintah pusat sangat besar sedangkan kekuasaan negara-bagian sangat dibatasi. Hitler kemudian meniadakan bentuk federal dan praktis menjadikan Jerman negara kesatuan. Jadi di sini kita lihat lingkaran tertutup. Sekarang baik Jerman Barat, maupun Jerman Timur kembali berbentuk federal.
3. Belanda: Pada tahun 1579 mulai dengan konfederasi yang lemah, yaitu United Provinces of the Netherlands, yang terdiri dari tujuh provinsi dan akhirnya menjadi negara kesatuan.

Beberapa Macam Negara Federal

Boleh dikatakan bahwa tidak ada dua negara federal yang sama. Menurut C.F. Strong, perbedaan-perbedaan itu terdapat dalam dua hal:

I. cara bagaimana kekuasaan dibagi antara pemerintah federal dan pemerintah negara-negara-bagian.

II. badan mana yang mempunyai wewenang untuk menyelesaikan perselisihan yang timbul antara pemerintah federal dan pemerintah negara negara-bagian.

Mengenai I dapat dimajukan sebagai berikut:
Kalau antara pemerintah federal dan pemerintah negara-bagian diadakan pembagian tugas yang terperinci secara materiil (materiele taakverdeling), pembagian kekuasaan dalam negara federal dapat dilakukan dengan dua cara, tergantung di mana letaknya "reserve of powers" atau "dana kekuasaan":

a) Undang-undang dasar memperinci satu per satu kekuasaan pemerintah federal (misalnya kekuasaan untuk mengurus soal hubungan luar negeri, mencetak uang dan sebagainya), sedangkan sisa kekuasaan yang tidak terperinci diserahkan kepada negara-negara-bagian. Sisa kekuasaan ini dinamakan reserve of powers atau dana kekuasaan. Negara federal semacam ini dianggap lebih sempurna sifat federalnya daripada negara federal di mana dana kekuasaannya terletak pada pemerintah federal, sebab maksud dari memperinci kekuasaan itu justru untuk membatasi kekuasaan. Jadi dalam hal ini perincian dari kekuasaan pemerintah federal dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan pemerintah federal dan memperkuat kekuasaan negara-negara bagian. Contoh: Amerika Serikat, Australia, Uni Soviet, R.I.S.
b) Undang-undang dasar memperinci satu per satu kekuasaan pemerintah negara-negara-bagian, sedangkan dana kekuasaan diserahkan kepada pemerintah federal. Negara federal semacam ini dianggap kurang sempurna sifat federalnya daripada penjelasan pada a) tersebut di atas, oleh karena dianggap bahwa maksud dari perincian kekuasaan negara-bagian ialah untuk membatasi kekuasaan negara bagian dan memperkuat kekuasaan federal. Contoh: Kanada, India.

Mengenai II dapat diajukan sebagai berikut:
Wewenang untuk memutuskan persoalan kompetensi antara pemerintah federal dan pemerintah negara-bagian dapat diberikan kepada dua badan, mahkamah agung federal atau dewan perwakilan rakyat federal.

a) Kalau wewenang itu terletak pada mahkamah agung federal, maka negara federal semacam itu dianggap lebih sempurna sifat federalnya. Contoh: Amerika Serikat, Australia.
b) Kalau wewenang itu terletak pada dewan perwakilan rakyat federal, maka negara federal semacam itu dianggap kurang sempurna sifat federalnya. Contoh: Swiss.

Federalisme di Amerika Serikat

Bentuk negara Amerika Serikat umumnya dianggap sebagai federalisme yang paling sempurna. Dia mempunyai ciri-ciri federalisme yang paling kuat, yaitu (1) dana kekuasaan terletak di negara-negara-bagian, (2) kedudukan Mahkamah Agung Federal sebagai Penafsir Utama dari undang-undang dasar dalam memutuskan masalah kompetensi antara berbagai-bagai tingkat pemerintahan.

Jadi, pembagian kekuasaan menurut tingkat adalah paling sempurna. Di samping itu dianggap bahwa pembagian kekuasaan menurut yang dinamakan trias politica juga yang paling sempurna, dalam arti paling mendekati konsep seperti yang diajukan oleh Montesquieu. Pembagian kekuasaan berdasarkan trias politica dimaksudkan untuk lebih membatasi lagi kekuasaan pemerintah federal terutama dalam hubungannya dengan badan legislatif dan badan yudikatif.

Sifat federalnya juga nampak dalam susunan badan legislatifnya (Congress) yang terdiri dari dua majelis, yaitu House of Representatives dan Senat. Senat di mana semua negara-bagian mendapat perwakilan yang sama sangat berkuasa, lebih berkuasa daripada House of Representatives. Senatlah yang berwenang untuk menyetujui perjanjian internasional dan pengangkatan penting seperti hakim agung dan duta besar. Lagipula masa jabatan anggota Senat adalah enam tahun, sedangkan anggota House of Representatives hanya dua tahun.

Undang-undang dasar menetapkan adanya suatu pengadilan federal yang berhak mengadili semua persoalan konstitusionil. Mahkamah Agung Federal merupakan pengadilan tertinggi untuk menyelesaikan persoalan konstitusionil. Dalam praktek Mahkamah Agung merupakan Penafsir Utama dari undang-undang dasar dan dengan demikian lebih kuat kedudukannya daripada badan legislatif atau badan eksekutif.

Dalam anggapan para Penyusun Undang-Undang Dasar Amerika memang kekuasaan pemerintah federal seharusnya sangat terbatas; tetapi perkembangan sejarah telah memutuskan lain. Pertama, Perang Saudara (Civil War 1861-1865) telah menunjuk secara tegas bahwa tidak mungkin suatu negara-bagian melepaskan diri dari federasi. Kedua, dalam abad ke-20 ada gejala universil bahwa pemerintah pusat tambah hari tambah luas rangka kekuasaannya untuk dapat menanggulangi permasalahan-permasalahan ekonomi dan politik yang dihadapkan kepadanya. Amerika Serikat tidak luput dari gejala ini.

Perkembangan ini terjadi secara jelas semasa pemerintahan Presiden Roosevelt (1933-1945). Roosevelt mengambil alih pimpinan negara waktu terjadi "depression" atau yang di sini terkenal dengan istilah "malaise". Untuk mengatasi krisis ekonomi Roosevelt menyelenggarakan suatu rencana pembangunan besar-besaran di bidang perindustrian, pertanian dan pekerjaan umum, yang dinamakan New Deal. Pembangunan yang menelan pembiayaan yang besar sekali sangat mempengaruhi kehidupan ekonomi dan sosial baik di pusat maupun di negara-bagian. Beberapa kalangan, termasuk mayoritas anggota Mahkamah Agung, tidak menyetujui kebijaksanaan Roosevelt ini, oleh karena dikuatirkan bahwa dengan demikian pemerintah federal terlalu banyak mencampuri urusan negara-bagian serta melanggar hak-hak negara-negara-bagian. Dalam tahun 1935 dan 1936 Mahkamah Agung memakai wewenangnya untuk menyatakan beberapa undang-undang, yaitu Agricultural Adjustment Act dan National Industrial Recovery Act, tidak sesuai dengan undang-undang dasar (unconstitutional). Presiden Roosevelt mencoba menyingkirkan hakim-hakim agung yang sudah lanjut usianya melalui suatu rancangan undang-undang yang memberi wewenang kepada presiden untuk mengangkat hakim tambahan kalau seorang hakim agung pada umur 70 tahun tidak mengundurkan diri. Akan tetapi rancangan undang-undang ini ditolak oleh Senat oleh karena dianggap terlalu menyimpang dari ketentuan-ketentuan undang-undang dasar. Sekalipun demikian beberapa hakim secara sukarela mengundurkan diri karena lanjut usianya, dan hal ini memberi kesempatan kepada Presiden Roosevelt untuk menggantinya dengan hakim-hakim yang lebih bersimpati dengan politiknya. Tidak lama kemudian Amerika Serikat terlibat dalam Perang Dunia II sehingga dalam keadaan darurat ini dengan sendirinya kekuasaan pemerintah pusat bertambah. Semua kejadian ini telah memperkuat kedudukan pemerintah federal terhadap negara-negara-bagian, dan tendens ini pada dewasa ini tidak berkurang.

Federalisme di Uni Soviet

Prinsip federalisme ternyata dalam susunan badan legislatifnya, Soviet Tertinggi, yang terdiri dari dua majelis yaitu: Council of the Union dan Council of Nationalities yang khusus memberi perwakilan kepada negara-negara bagian. Uni Soviet terdiri dari 15 negara-bagian (Union Republics) dan beberapa daerah otonom. (Dalam Undang-Undang Dasar 1936 disebut 16 negara-bagian, tetapi dalam tahun 1956 menjadi 15). Dalam Council of Nationalities setiap negara-bagian mempunyai 25 wakil, sedangkan daerah-daerah otonom juga mempunyai sejumlah wakil tertentu.

Dilihat dari sudut dana kekuasaan federalisme Uni Soviet secara formil bersifat sempurna dalam arti bahwa menurut Undang-Undang Dasar Pasal 14 kekuasaan pemerintah federal diperinci, sedangkan dana kekuasaan terletak pada negara-bagian. Tetapi ditentukan juga bahwa undang-undang dasar negara-negara-bagian harus sesuai dengan Undang-Undang Dasar Uni Soviet.

Suatu perbedaan yang besar dengan federalisme di negara-negara Barat ialah bahwa beberapa negara-bagian, menurut dua amandemen tahun 1944, diberi wewenang untuk mengurus hubungan luar negerinya sendiri dan mempunyai angkatan bersenjata sendiri. Sebagai akibat dua negara-bagian, yaitu Ukraina dan Byelo-Russia memperoleh kedudukan dalam PBB sekalipun sebenarnya mereka bukan negara berdaulat, tetapi negara-bagian belaka.

Federalisme di Indonesia (Republik Indonesia Serikat, Desember 1949-Agustus 1950).

Republik Indonesia Serikat terdiri dari 15 negara-bagian (disebut daerah bagian) yang secara formil berkedudukan "saling sama martabat" (equal status) dan "saling sama hak" (equal rights). Secara formil pula bentuk federal bersifat sempurna, karena:

1) kekuasaan pemerintah federal diperinci satu per satu, dan dana kekuasaan terletak pada negara-negara-bagian (Undang-Undang Dasar Pasal 51).

2) dalam hal timbulnya pertentangan antara undang-undang federal dan undang-undang negara-bagian, maka Mahkamah Agung Federal mempunyai wewenang untuk menyelesaikannya dan keputusannya mengikat kedua belah fihak (Undang-Undang Dasar Pasal 48)

Tetapi di samping itu pemerintah federal mempunyai suatu kekuasaan yang tidak terdapat dalam negara-negara federal lainnya, yaitu wewenang untuk memeriksa undang-undang dasar negara-bagian sebelum dapat disahkan sebagai Undang-Undang Dasar negara bagian. Selain dari itu, dalam praktek ternyata bahwa negara federal, di samping negara bagian Republik Indonesia (R.I.) yang berpusat di Yogyakarta, memainkan peranan yang dominan terhadap negara-negara-bagian lainnya. Jadi sama sekali tidak sama martabat. Dan memang bukan maksudnya untuk memberi kekuasaan kepada negara-bagian, oleh karena bentuk federal ini hanya dianggap sebagai suatu adempauze, saat bernafas, dalam perjuangan kita untuk menyelenggarakan terwujudnya negara kesatuan yang merdeka. Dan ternyata hanya dalam waktu delapan bulan saja bentuk federal sudah dibatalkan dan dalam bulan Agustus 1950 diganti dengan bentuk negara kesatuan.

BAB IX

TRIAS POLITICA: PEMBAGIAN KEKUASAAN MENURUT FUNGSI

Perkembangan Konsep Trias Politica: Pemisahan Kekuasaan menjadi Pembagian Kekuasaan

Pembagian kekuasaan secara horizontal, seperti di muka sudah disinggung, adalah pembagian kekuasaan menurut fungsinya dan ini ada hubungannya dengan doktrin trias politica. Trias politica adalah anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri dari tiga macam kekuasaan: pertama, kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut *rulemaking function);* kedua, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut *rule application function);* ketiga, kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang (dalam peristilahan baru sering disebut *rule adjudication function).* Trias politica adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan (atau functions) ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh fihak yang berkuasa. Dengan demikian diharapkan hak-hak azasi warga negara lebih terjamin.

Doktrin ini untuk pertama kali dikemukakan oleh John Locke (1632-1704) dan Montesquieu (1689-1755) dan pada taraf itu ditafsirkan sebagai *pemisahan kekuasaan* (separation of powers). Filsuf Inggris John Locke mengemukakan konsep ini dalam bukunya berjudul *Two Treatises on Civil Government* (1690) yang ditulisnya sebagai kritik atas kekuasaan absolut dari raja-raja Stuart serta untuk membenarkan Revolusi Gemilang tahun 1688 (the Glorious Revolution of 1688) yang telah dimenangkan oleh Parlemen Inggris. Menurut Locke kekuasaan negara dibagi dalam tiga kekuasaan yaitu: kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan federatif, yang masing-masing terpisah-pisah satu sama lain. Kekuasaan legislatif ialah kekuasaan membuat peraturan dan undang-undang; kekuasaan eksekutif ialah kekuasaan melaksanakan undang-undang dan di dalamnya termasuk kekuasaan mengadili (Locke memandang mengadili itu sebagai "uitvoering", yaitu dipandangnya sebagai termasuk pelaksanaan undang-undang), dan kekuasaan federatif ialah kekuasaan yang meliputi segala tindakan untuk menjaga keamanan negara dalam hubungan dengan negara lain seperti membuat alliansi dan sebagainya (dewasa ini disebut hubungan luar negeri).

Beberapa puluh tahun kemudian, pada tahun 1748, filsuf Perancis Montesquieu memperkembangkan lebih lanjut pemikiran Locke ini dalam bukunya *L'Esprit des Lois* (The Spirit of the Laws). Karena melihat sifat despotis dari raja-raja Bourbon, dia ingin menyusun suatu sistim pemerintahan di mana warga negaranya merasa lebih terjamin haknya. Dalam uraiannya ia membagi kekuasaan pemerintahan dalam tiga cabang, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Menurut dia ketiga jenis kekuasaan itu haruslah terpisah satu sama lain, baik mengenai *tugas* (fungsi) maupun mengenai *alat perlengkapan* (organ) yang menyelenggarakannya. Terutama adanya kebebasan badan yudikatif yang ditekankan oleh Montesquieu, oleh karena di sinilah letaknya kemerdekaan individu dan hak azasi manusia itu dijamin dan dipertaruhkan. Kekuasaan legislatif menurut dia adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif meliputi penyelenggaraan undang-undang (tetapi oleh Montesquieu diutamakan tindakan di bidang politik luar negeri), sedangkan kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang. Jadi, berbeda dengan John Locke yang memasukkan kekuasaan yudikatif ke dalam kekuasaan eksekutif, Montesquieu memandang kekuasaan pengadilan (yudikatif) itu sebagai kekuasaan yang berdiri sendiri. Hal ini disebabkan oleh karena dalam pekerjaannya sehari-hari sebagai seorang hakim, Montesquieu mengetahui bahwa kekuasaan eksekutif itu berlainan dengan kekuasaan pengadilan. Sebaliknya oleh Montesquieu kekuasaan hubungan luar negeri yang disebut John Locke sebagai kekuasaan federatif, dimasukkan ke dalam kekuasaan eksekutif.

Oleh Montesquieu dikemukakan bahwa kemerdekaan hanya dapat dijamin, jika ketiga fungsi tersebut tidak dipegang oleh satu orang atau badan, tetapi oleh tiga orang atau badan yang terpisah. Dikatakan olehnya: "Kalau kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif disatukan dalam satu orang atau dalam satu badan penguasa, maka tak akan ada kemerdekaan. Akan merupakan malapetaka kalau seandainya satu orang atau satu badan, apakah terdiri dari kaum bangsawan ataukah dari rakyat jelata, diserahi menyelenggarakan ketiga-tiga kekuasaan itu, yakni kekuasaan membuat undang-undang, menyelenggarakan keputusan-keputusan umum dan mengadili persoalan-persoalan antara individu-individu". Pokoknya Montesquieu dengan teorinya itu menginginkan jaminan bagi kemerdekaan individu terhadap tindakan sewenang-wenang dari penguasa. Dan hal itu, menurut pandangannya, hanya mungkin tercapai, jika diadakan pemisahan mutlak antara ketiga kekuasaan tersebut.

Doktrin Montesquieu banyak mempengaruhi orang Amerika pada masa undang-undang dasarnya dirumuskan, sehingga dokumen itu dianggap yang paling banyak mencerminkan trias politica dalam konsep aslinya. Misalnya, presiden Amerika tidak dapat dijatuhkan oleh Congress selama masa jabatan empat tahun. Di lain fihak Congress tidak dapat dibubarkan oleh presiden. Presiden maupun menteri tidak boleh merangkap menjadi anggota Congress, dan presiden tidak dapat membimbing Congress seperti perdana menteri Inggris. Begitu pula badan yudikatif, terutama Mahkamah Agung, mempunyai kedudukan yang bebas, oleh karena para hakim Mahkamah Agung, sekali diangkat oleh presiden, serta selama berkelakuan baik, memegang jabatannya seumur hidup atau sampai saatnya mengundurkan diri secara sukarela.

Akan tetapi, sekalipun ketiga kekuasaan sudah dipisah satu sama lain sesempurna mungkin, namun para Penyusun Undang-Undang Dasar Amerika Serikat masih juga menganggap perlu untuk menjamin bahwa masing-masing kekuasaan tidak akan melampaui batas kekuasaannya. Maka dari itu dicoba untuk membendung kecenderungan ini dengan mengadakan suatu sistim *"checks and balances"* (pengawasan dan keseimbangan) di mana setiap cabang kekuasaan dapat mengawasi dan mengimbangi cabang kekuasaan lainnya.

Dalam rangka "checks and balances" ini presiden diberi wewenang untuk memveto rancangan undang-undang yang telah diterima oleh Congress, akan tetapi di fihak lain veto ini dapat dibatalkan oleh Congress dengan dukungan 2/3 suara dari kedua Majelis. Mahkamah Agung mengadakan check terhadap badan eksekutif dan badan legislatif melalui *judicial review* (hak uji). Di lain fihak Hakim Agung yang telah diangkat oleh badan eksekutif seumur hidup dapat dihentikan oleh Congress kalau ternyata telah melakukan tindakan kriminil. Begitu pula Presiden dapat di-"impeach" oleh badan itu. Presiden boleh menandatangani perjanjian internasional, tetapi baru dianggap sah jika Senat juga mendukungnya. Begitu pula untuk pengangkatan jabatan-jabatan yang termasuk wewenang Presiden, seperti hakim agung dan duta besar, diperlukan persetujuan dari Senat. Sebaliknya, menyatakan perang (suatu tindakan eksekutif) hanya boleh diselenggarakan oleh Congress. Jadi, sistim "checks and balances" ini, yang mengakibatkan satu cabang kekuasaan dalam batas-batas tertentu dapat turut campur dalam tindakan cabang kekuasaan lain, tidak dimaksud untuk memperbesar efisiensi kerja (seperti yang dilihat di Inggris dalam fungsi dari kekuasaan eksekutif dan legislatif), tetapi untuk membatasi kekuasaan dari setiap cabang kekuasaan secara lebih efektif.

Juga di negara-negara benua Eropa Barat seperti Jerman dan negeri Belanda, doktrin trias politica memainkan peranan yang penting dan terutama telah mempengaruhi perumusan-perumusan mengenai Negara Hukum Klasik dari sarjana-sarjana hukum seperti Kant, Fichte dan sebagainya. Di negara-negara ini pun kita melihat bahwa anggota kabinet biasanya tidak boleh merangkap menjadi anggota badan legislatif, dan, kalaupun seorang anggota dewan perwakilan rakyat menjadi menteri, maka dia harus meletakkan jabatan sebagai wakil rakyat. Sebagai menteri dia hanya diperbolehkan bicara dalam dewan perwakilan rakyat sebagai wakil pemerintah, untuk memberi penjelasan mengenai kebijaksanaan kabinet, rancangan anggaran belanja atau rancangan undang-undang lainnya.

Akan tetapi justru di Inggris, yang menurut Montesquieu merupakan suri-teladan dari sistim pemerintahan berdasarkan trias politica, sama sekali tidak ada pemisahan kekuasaan, malahan terlihat adanya suatu penjalinan yang erat antara badan eksekutif dan badan legislatif. Perdana menteri serta kebanyakan menteri berasal dari Majelis Rendah dan turut dalam perdebatan dalam majelis itu. Perdana menteri mengetuai kabinet yang terdiri dari teman separtai dan sekaligus memberi bimbingan kepada dewan perwakilan rakyat dalam menyelenggarakan tugasnya sehari-hari, misalnya dalam soal menentukan prioritas pembahasan rancangan undang-undang dan sebagainya. Sebaliknya nasib kabinet bergantung pada dewan perwakilan rakyat, sebab jika kehilangan dukungan dalam badan itu, kabinet harus mengundurkan diri. Sekalipun demikian, perdana menteri dapat membubarkan dewan perwakilan rakyat dan mengadakan pemilihan umum baru sebelum berakhirnya masa jabatan dewan perwakilan rakyat. Hubungan timbal-balik yang terjalin demikian memerlukan suatu kerjasama yang baik antara kedua badan ini, dan ide mengenai trias politica dalam pengertian aslinya sudah kabur.

Dari contoh-contoh yang tersebut di atas, jelaslah bahwa pelaksanaan konsep trias politica dalam konsep aslinya, baik di dalam negara yang dianggap paling banyak mempertahankan azas trias politica seperti Amerika Serikat, maupun dalam negara yang menyelenggarakannya secara terbatas seperti di Inggris, sukar sekali diselenggarakan dalam praktek. Mungkin dapat dilaksanakan dalam Negara Hukum Klasik abad ke-19 seperti pernah digambarkan oleh Kant dan Fichte, yang tugasnya tidak lain dari mempertahankan dan melindungi ketertiban sosial dan ekonomi berdasarkan azas "laissez faire, laissez aller". Oleh Kant dan Fichte tiap campurtangan negara dalam perekonomian dan segi-segi lain kehidupan sosial tidak dibenarkan (staatsonthouding), oleh karena pemerintah hanya dianggap sebagai "Penjaga Malam" semata-mata.

Akan tetapi dalam negara abad ke-20, apalagi dalam negara yang sedang berkembang di mana kehidupan ekonomi dan sosial telah menjadi demikian kompleksnya serta badan eksekutif mengatur hampir semua aspek kehidupan masyarakat, trias politica dalam arti "pemisahan kekuasaan" tidak dapat dipertahankan lagi. Dengan berkembangnya konsep mengenai Negara Kesejahteraan (Welfare State) di mana pemerintah bertanggungjawab atas kesejahteraan seluruh rakyat, dan karena itu harus menyelenggarakan perencanaan perkembangan ekonomi dan sosial secara menyeluruh, maka fungsi kenegaraan sudah jauh melebihi tiga macam fungsi yang disebut oleh Montesquieu. Lagipula tidak dapat lagi diterima sebagai azas bahwa tiap badan kenegaraan itu hanya dapat diserahi satu fungsi tertentu saja, seperti yang dibayangkan oleh Montesquieu. Misalnya saja, badan eksekutif tidak hanya bertindak sebagai pelaksana dari undang-undang yang diterima oleh dewan perwakilan rakyat, tetapi dia bergerak secara aktif di bidang legislatif sendiri (misalnya dengan menyusun rancangan undang-undang, membuat Penetapan Presiden, Peraturan Menteri, dan sebagainya). Pemerintah juga berkecimpung di bidang yudikatif (misalnya di Indonesia dalam sengketa perumahan, dalam konflik-konflik pajak). Begitu pula dalam menafsirkan undang-undang, pemerintah juga "membuat" undang-undang.

Oleh karena keadaan yang tersebut di atas, maka ada kecenderungan untuk menafsirkan trias politica tidak lagi sebagai *pemisahan kekuasaan* (separation of powers), tetapi sebagai *pembagian kekuasaan* (division of powers) yang diartikan bahwa hanya fungsi pokoklah yang dibedakan menurut sifatnya serta diserahkan kepada badan yang berbeda *(distinct hands),* tetapi untuk selebihnya kerjasama di antara fungsi-fungsi tersebut tetap diperlukan untuk kelancaran organisasi.[1]

---

[1] Friedrich, *op. cit.*, Bab X.

Kalau dalam negara-negara demokratis konsep trias politica sebagai sistim pembagian kekuasaan dalam garis besarnya diterima sebagai suatu usaha untuk membendung kecenderungan lembaga-lembaga kenegaraan untuk melampaui batas-batas kekuasaannya dan bertindak sewenang-wenang, maka konsep trias politica dalam negara-negara komunis ditolak. Kata Andrei Y. Vyshinsky dalam *The Law of the Soviet State:* "Partai Komunis menolak azas trias politica yang burjuis itu" (The All-Union Communist Party rejects the bourgeois principle of separation of powers)[2]. Hal ini dilakukan berdasarkan pandangan bahwa sumber kekuasaan adalah di tangan rakyat dan bahwa rakyat mempunyai suatu "kemauan yang tunggal dan luhur". Kemauan yang tunggal ini tercermin dan terwujud dalam dewan perwakilan rakyat. Dianggap bahwa melaksanakan doktrin trias politica mengekang kekuasaan rakyat yang berdaulat, dan ini dianggap tidak demokratis.

Sesuai dengan anggapan ini, maka secara formil dewan perwakilan rakyat di Uni Soviet (Soviet Tertinggi) merupakan alat kekuasaan yang tertinggi (highest organ of state power) yang tidak hanya memiliki kekuasaan legislatif, akan tetapi juga kekuasaan eksekutif dan yudikatif. Dan oleh karena peranan badan perwakilan rakyat yang ditonjolkan, seolah-olah dialah yang memiliki segala kekuasaan, maka sistim pemerintahan ini sering dinamakan *assembly government.*

Akan tetapi, sebenarnya pemusatan kekuasaan dalam satu badan itu hanya semu saja, sebab dalam kenyataannya Soviet Tertinggi di Uni Soviet hanya bersidang beberapa hari dalam satu tahun dan mendelegeer kekuasaannya kepada bermacam-macam badan, yaitu kepada Presidium Soviet Tertinggi (untuk kekuasaan legislatif), kepada dewan menteri (untuk kekuasaan eksekutif), dan kepada badan-badan peradilan (untuk kekuasaan yudikatif). Di samping itu tidak boleh dilupakan bahwa sebenarnya di tangan Partai Komunislah kekuasaan yang sebenarnya dipusatkan dan bahwa pada tahap terakhir Partai Komunislah yang menafsirkan serta menentukan apakah yang dimaksud dengan "kemauan rakyat yang tunggal dan luhur" itu.

Trias Politica di Indonesia

Ketiga Undang-Undang Dasar Indonesia tidak secara eksplisit mengatakan bahwa doktrin trias politica dianut, tetapi oleh karena ketiga undang-undang dasar menyelami jiwa dari demokrasi konstitusionil, maka dapat disimpulkan bahwa Indonesia menganut trias politica dalam arti *pembagian kekuasaan*. Hal ini jelas dari pembagian Bab dalam Undang-Undang 1945. Misalnya Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat dan Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman. Kekuasaan legislatif dijalankan oleh Presiden bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Kekuasaan eksekutif dijalankan oleh Presiden dibantu oleh menteri-menteri, sedangkan kekuasaan yudikatif dijalankan oleh Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman.

---

[2] Vyshinsky, *op. cit.*, h. 318.

Oleh karena sistim pemerintahannya adalah presidensiil, maka kabinet tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan oleh karena itu tidak dapat dijatuhkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dalam masa jabatannya. Sebaliknya Presiden juga tidak dapat membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana halnya dalam sistim parlementer di India dan Inggris. Presiden sebagai penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi tunduk dan bertanggungjawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, di mana dia menjadi Mandatarisnya. Para menteri tidak dibenarkan menjabat anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Jadi, pada garis besarnya, ciri-ciri azas trias politica dalam arti pembagian kekuasaan terlihat dalam sistim ketatanegaraan Indonesia.

Akan tetapi dalam masa Demokrasi Terpimpin ada usaha untuk meninggalkan gagasan trias politica. Pemikiran ini jelas dari ucapan-ucapan presiden Indonesia masa itu, Ir. Soekarno, antara lain pada upacara pelantikan menteri Kehakiman pada 12 Desember 1963 yang menyatakan bahwa "setelah kita kembali ke Undang-Undang Dasar 1945, trias politica kita tinggalkan sebab asalnya datang dari sumber-sumber liberalisme".[3] Penolakan azas trias politica selanjutnya dituang dalam bentuk yang lebih resmi, yaitu dalam Undang-undang No. 19 tahun 1964 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, di mana Penjelasan Umum berbunyi: "Trias politica tidak mempunyai tempat sama sekali dalam hukum nasional Indonesia. Presiden/Pemimpin Besar Revolusi harus dapat melakukan campur-tangan atau turun-tangan dalam pengadilan, yaitu dalam hal-hal yang tertentu".

Jelaslah bahwa undang-undang ini sangat bertentangan dengan Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 (mengenai Pasal 24 dan 25) yang mengatakan bahwa "kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah". Penolakan azas trias politica juga kelihatan dalam kedudukan anggota pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong dan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara yang diberi kedudukan sebagai menteri, sehingga dengan demikian kedudukan anggota pimpinan ini menjadi kabur, oleh karena selain menjadi bagian dari badan legislatif, juga menjadi bagian dari badan eksekutif. Juga jabatan Ketua Mahkamah Agung diberi status menteri dan dengan demikian dia menjadi juga pembantu presiden di samping bagian dari badan yudikatif.

---

[3] *Sinar Harapan*, 12 Desember, 1963.

Dalam masa Orde Baru kepincangan-kepincangan ini telah diluruskan kembali; Undang-undang No. 19 tahun 1964 telah dicabut dan diganti dengan Undang-undang No. 14 tahun 1970. Dalam undang-undang ini istilah trias politica tidak disebut secara eksplisit, tetapi prinsip kebebasan hakim telah dihidupkan kembali. Dari Undang-Undang No. 14 tahun 1970 dapat ditarik kesimpulan bahwa kita pada garis besarnya telah kembali ke azas trias politica dalam pengertian sebagai *pembagian kekuasaan.*

Peristilahan Baru: Rule-making. Rule-application dan Rule-adjudication

Karena kaburnya gagasan trias politica dewasa ini, maka ada usaha untuk mencari peristilahan yang lebih mendekati kenyataan. Salah satu usaha ke arah ini dapat kita saksikan dalam analisa Gabriel A. Almond[4], seorang sarjana yang terkenal sebagai penganut "pendekatan tingkah-laku". Sarjana ini lebih suka memakai istilah *rule-making function* daripada istilah fungsi legislatif untuk menghindarkan pengertian seolah-olah ketentuan-ketentuan dan perundang-undangan yang akhirnya mengikat masyarakat politik hanya ditentukan dalam badan legislatif. Istilah rule-making mencakup juga kegiatan membuat ketentuan-ketentuan yang mengikat yang diselenggarakan dalam badan eksekutif dan panitia-panitia kecil, dewan-dewan atau pun rapat-rapat di luar lingkungan badan legislatif. Dalam analisa ini istilah *rule-application function* mengganti istilah fungsi eksekutif, sedangkan istilah *rule-adjudication function* mengganti istilah fungsi yudikatif.

---

[4] Gabriel A. Almond dan G. Bingham Powell, *Comparative Politics: A Developmental Approach* (Boston: Little, Brown and Co., 1966), Bab XI.

BAB X

PARTAI-PARTAI POLITIK

Penelitian mengenai partai politik merupakan kegiatan ilmiah yang relatif baru. Sekalipun bermacam-macam penelitian telah diadakan untuk mempelajarinya, akan tetapi hingga sekarang belum tersusun suatu teori yang mantap mengenai partai sebagai lembaga politik. Istilah tentang lapangan studi ini pun masih belum ada, meskipun nama "stasiologi" kadang-kadang dipakai. Sarjana-sarjana yang telah mempelopori studi mengenai partai politik antara lain M. Ostrogorsky (1902), Robert Michels (1911), Maurice Duverger (1951) dan Sigmund Neumann (1956). Selain dari itu beberapa sarjana behavioralis seperti Joseph Lapalombara dan Myron Weiner telah meneropong secara khusus partai politik dalam hubungannya dengan pembangunan politik dalam buku *Political Parties and Political Development.*[1] Ditinjau dari hasil karya sarjana-sarjana ini memang nampak adanya usaha ke arah penyusunan suatu teori yang menyeluruh, akan tetapi usaha ini masih jauh dari sempurna dan jauh ketinggalan bila dibandingkan dengan penelitian di bidang-bidang ilmu politik lainnya.

Partai politik pertama-tama lahir di negara-negara Eropa Barat. Dengan meluasnya gagasan bahwa rakyat merupakan faktor yang perlu diperhitungkan serta diikutsertakan dalam proses politik, maka partai politik telah lahir secara spontan dan berkembang menjadi penghubung antara rakyat di satu fihak dan pemerintah di fihak lain. Partai politik umumnya dianggap sebagai manifestasi dari suatu sistim politik yang sudah modern atau yang sedang dalam proses memodernisasikan diri. Maka dari itu, dewasa ini di negara-negara baru pun partai sudah menjadi lembaga politik yang biasa dijumpai.

Di negara-negara yang menganut faham demokrasi, gagasan mengenai partisipasi rakyat mempunyai dasar ideologis bahwa rakyat berhak turut menentukan siapa-siapa yang akan menjadi pemimpin yang nantinya menentukan kebijaksanaan umum (public policy). Di negara-negara totaliter gagasan mengenai partisipasi rakyat didasari pandangan elite politiknya bahwa rakyat perlu dibimbing dan dibina untuk mencapai stabilitas yang langgeng. Untuk mencapai tujuan itu, partai politik merupakan alat yang baik.

---

[1] Joseph Lapalombara dan Myron Weiner, *Political Parties and Political Development* (Princeton: Princeton University Press, 1966).

Pada permulaan perkembangannya di negara-negara Barat seperti Inggris dan Perancis, kegiatan politik pada mulanya dipusatkan pada kelompok-kelompok politik dalam parlemen. Kegiatan ini mula-mula bersifat elitist dan aristokratis, mempertahankan kepentingan kaum bangsawan terhadap tuntutan-tuntutan raja. Dengan meluasnya hak pilih, kegiatan politik juga berkembang di luar parlemen dengan terbentuknya panitia-panitia pemilihan yang mengatur pengumpulan suara para pendukungnya menjelang masa pemilihan umum. Oleh karena dirasa perlu memperoleh dukungan dari pelbagai golongan masyarakat, kelompok-kelompok politik dalam parlemen lambat laun berusaha memperkembangkan organisasi massa, dan dengan demikian terjalinlah suatu hubungan tetap antara kelompok-kelompok politik dalam parlemen dengan panitia-panitia pemilihan yang sefaham dan sekepentingan, dan lahirlah partai politik. Partai semacam ini menekankan kemenangan dalam pemilihan umum dan dalam masa antara dua pemilihan umum biasanya kurang aktif. Ia bersifat patronage party (partai lindungan) yang biasanya tidak memiliki disiplin partai yang ketat.

Dalam perkembangan selanjutnya di dunia Barat timbul pula partai yang lahir di luar parlemen. Partai-partai ini bersandar pada suatu pandangan hidup atau ideologi tertentu seperti Sosialisme, Kristen Demokrat, dan sebagainya. Dalam partai semacam ini disiplin partai lebih kuat, sedangkan pimpinan lebih bersifat terpusat.[2]

Di negara-negara jajahan partai-partai politik sering didirikan dalam rangka pergerakan nasional di luar dewan perwakilan rakyat kolonial; malahan partai-partai kadang-kadang menolak untuk duduk dalam badan itu, seperti pernah terjadi di India dan Hindia Belanda. Setelah kemerdekaan dicapai dan dengan meluasnya proses urbanisasi, komunikasi massa serta pendidikan umum, maka bertambah kuatlah kecenderungan untuk berpartisipasi dalam proses politik melalui partai.

Definisi Partai Politik

Secara umum dapat dikatakan bahwa *partai politik* adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini ialah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik – (biasanya) dengan cara konstitusionil – untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan mereka.

---

[2] Pembagian dalam partai yang mempunyai "parliamentary origin" dan yang mempunyai "extra-parliamentary origin" diambil dari Maurice Duverger, *Political Parties* (London: Methuen and Co., 1954), h. xxxvii.

Kegiatan seseorang dalam partai politik merupakan suatu bentuk partisipasi politik. Partisipasi politik mencakup semua kegiatan sukarela melalui mana seseorang turut serta dalam proses pemilihan pemimpin-pemimpin politik dan turut serta – secara langsung atau tak langsung – dalam pembentukan kebijaksanaan umum. Kegiatan-kegiatan ini mencakup kegiatan memilih dalam pemilihan umum; menjadi anggota golongan politik seperti partai, kelompok penekan, kelompok kepentingan; duduk dalam lembaga politik seperti dewan perwakilan rakyat atau mengadakan komunikasi dengan wakil-wakil rakyat yang duduk dalam badan itu; berkampanye, dan menghadiri kelompok diskusi, dan sebagainya. (Kebalikan dari partisipasi adalah apati. Seseorang dinamakan apatis (secara politik) jika dia tidak ikut serta dalam kegiatan-kegiatan tersebut di atas).

Di bawah ini disampaikan beberapa definisi mengenai partai politik:

Carl J. Friedrich: Partai politik adalah "sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan, berdasarkan penguasaan ini memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat idiil maupun materiil" (A political party is a group of human beings, stably organized with the objective of securing or maintaining for its leaders the control of a government, with the further objective of giving to members of the party, through such control ideal and material benefits and advantages).[3]

R.H. Soltau: "Partai politik adalah sekelompok warga negara yang sedikit banyak terorganisir, yang bertindak sebagai suatu kesatuan politik dan yang – dengan memanfaatkan kekuasaannya untuk memilih – bertujuan menguasai pemerintahan dan melaksanakan kebijaksanaan umum mereka" (A group of citizens more or les organized, who act as a political unit and who, by the use of their voting power, aim to control the government and carry out their general policies).[4]

---

3. Friedrich, *op. cit.*, h. 419.
4. Soltau, *op. cit.*, h. 199.

Sigmund Neumann dalam karangannya *Modern Political Parties* mengemukakan definisi sebagai berikut: "Partai politik adalah organisasi dari aktivis-aktivis politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat atas dasar persaingan dengan suatu golongan atau golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan yang berbeda" (A political party is the articulate organization of society's active political agents, those who are concerned with the control of governmental power and who compete for popular support with another group or groups holding divergent views).[5]

Perlu diterangkan bahwa partai berbeda dengan *gerakan* (movement). Suatu gerakan merupakan kelompok atau golongan yang ingin mengadakan perubahan-perubahan pada lembaga-lembaga politik atau kadang-kadang malahan ingin menciptakan suatu tata masyarakat yang baru sama sekali, dengan memakai cara-cara politik. Dibanding dengan partai politik, gerakan mempunyai tujuan yang lebih terbatas dan fundamentil sifatnya, dan kadang-kadang malahan bersifat ideologi. Orientasi ini merupakan ikatan yang kuat di antara anggota-anggotanya dan dapat menumbuhkan suatu identitas kelompok (group identity) yang kuat. Organisasinya kurang ketat dibanding dengan partai politik. Berbeda dengan partai politik, gerakan sering tidak mengadukan nasib dalam pemilihan umum.

Partai politik juga berbeda dengan *kelompok penekan* (pressure group) atau istilah yang lebih banyak dipakai dewasa ini, *kelompok kepentingan* (interest group). Kelompok ini bertujuan untuk memperjuangkan sesuatu "kepentingan" dan mempengaruhi lembaga-lembaga politik agar mendapatkan keputusan yang menguntungkan atau menghindarkan keputusan yang merugikan. Kelompok kepentingan tidak berusaha untuk menempatkan wakil-wakilnya dalam dewan perwakilan rakyat, melainkan cukup mempengaruhi satu atau beberapa partai di dalamnya atau instansi pemerintah atau menteri yang berwenang. Teranglah bahwa kelompok kepentingan mempunyai orientasi yang jauh lebih sempit daripada partai politik, yang — karena mewakili pelbagai golongan — lebih banyak memperjuangkan kepentingan umum. Pun organisasi kelompok kepentingan lebih kendor dibanding dengan partai politik.

---

[5] Sigmund Neumann. "Modern Political Parties" dalam *Comparative Politics: A Reader*, edited oleh Harry Eckstein dan David E. Apter (London: The Free Press of Glencoe, 1963), h. 352.

Fungsi Partai Politik

Dalam negara demokratis partai politik menyelenggarakan beberapa fungsi:

1. *Partai sebagai sarana komunikasi politik.*

Salah satu tugas dari partai politik adalah menyalurkan aneka ragam pendapat dan aspirasi masyarakat dan mengaturnya sedemikian rupa sehingga kesimpangsiuran pendapat dalam masyarakat berkurang. Dalam masyarakat modern yang begitu luas, pendapat dan aspirasi seseorang atau suatu kelompok akan hilang tak berbekas seperti suara di padang pasir, apabila tidak ditampung dan digabung dengan pendapat dan aspirasi orang lain yang senada. Proses ini dinamakan "penggabungan kepentingan" *(interest aggregation).* Sesudah digabung, pendapat dan aspirasi ini diolah dan dirumuskan dalam bentuk yang teratur. Proses ini dinamakan "perumusan kepentingan" *(interest articulation).*

Semua kegiatan di atas dilakukan oleh partai. Partai politik selanjutnya merumuskannya sebagai usul kebijaksanaan. Usul kebijaksanaan ini dimasukkan dalam program partai untuk diperjuangkan atau disampaikan kepada pemerintah agar dijadikan kebijaksanaan umum (public policy). Dengan demikian tuntutan dan kepentingan masyarakat disampaikan kepada pemerintah melalui partai politik.

Di lain fihak partai politik berfungsi juga untuk memperbincangkan dan menyebarluaskan rencana-rencana dan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah. Dengan demikian terjadi arus informasi serta dialog dari atas ke bawah dan dari bawah ke atas, di mana partai politik memainkan peranan sebagai penghubung antara yang memerintah dan yang diperintah, antara pemerintah dan warga masyarakat. Dalam menjalankan fungsi ini partai politik sering disebut sebagai broker (perantara) dalam suatu bursa idee-idee ("clearing house of ideas"). Kadang-kadang juga dikatakan bahwa partai politik bagi pemerintah bertindak sebagai alat pendengar, sedangkan bagi warga masyarakat sebagai pengeras suara.

2. *Partai sebagai sarana sosialisasi politik.*

Partai politik juga main peranan sebagai sarana sosialisasi politik (instrument of political socialization). Di dalam ilmu politik *sosialisasi politik* diartikan sebagai proses melalui mana seseorang memperoleh sikap dan orientasi terhadap phenomena politik, yang umumnya berlaku dalam masyarakat di mana ia berada. Biasanya proses sosialisasi berjalan secara berangsur-angsur dari masa kanak-kanak sampai dewasa.

Di samping itu sosialisasi politik juga mencakup proses melalui mana masyarakat menyampaikan norma-norma dan nilai-nilai dari satu generasi ke generasi berikutnya.

Dalam hubungan ini partai politik berfungsi sebagai salah satu sarana sosialisasi politik. Dalam usaha menguasai pemerintahan melalui kemenangan dalam pemilihan umum, partai harus memperoleh dukungan seluas mungkin. Untuk itu partai berusaha menciptakan "image" bahwa ia memperjuangkan kepentingan umum. Di samping menanamkan solidaritas dengan partai, partai politik juga mendidik anggota-anggotanya menjadi manusia yang sadar akan tanggungjawabnya sebagai warga negara dan menempatkan kepentingan sendiri di bawah kepentingan nasional. Di negara-negara baru partai-partai politik juga berperan untuk memupuk indentitas nasional dan integrasi nasional.

Proses sosialisasi politik diselenggarakan melalui ceramah-ceramah penerangan, kursus kader, kursus penataran, dan sebagainya.

3. *Partai politik sebagai sarana recruitment politik.*

Partai politik juga berfungsi untuk mencari dan mengajak orang yang berbakat untuk turut aktif dalam kegiatan politik sebagai anggota partai (political recruitment). Dengan demikian partai turut memperluas partisipasi politik. Caranya ialah melalui kontak pribadi, persuasi dan lain-lain. Juga diusahakan untuk menarik golongan muda untuk dididik menjadi kader yang di masa mendatang akan mengganti pimpinan lama *(selection of leadership).*

4. *Partai politik sebagai sarana pengatur konflik* (conflict management).

Dalam suasana demokrasi, persaingan dan perbedaan pendapat dalam masyarakat merupakan soal yang wajar. Jika sampai terjadi konflik, partai politik berusaha untuk mengatasinya.

Dalam praktek politik sering dilihat bahwa fungsi-fungsi tersebut di atas tidak dilaksanakan seperti yang diharapkan. Misalnya informasi yang diberikan justru menimbulkan kegelisahan dan perpecahan dalam masyarakat; yang dikejar bukan kepentingan nasional, akan tetapi kepentingan partai yang sempit dengan akibat pengkotakan politik; atau konflik tidak diselesaikan, akan tetapi malahan dipertajam.

Gejala-gejala semacam ini di beberapa negara-baru telah menimbulkan kekecewaan terhadap sistim kepartaian ini dengan membawa bermacam-macam akibat: ada negara di mana partai-partai dibubarkan (Pakistan, tahun 1958, sekalipun kemudian terpaksa dihidupkan kembali); ada negara di mana hanya dibenarkan adanya satu partai tunggal (beberapa negara Afrika); ada negara di mana ruang-gerak partai-partai dibatasi.

Pandangan kaum komunis mengenai sifat dan tujuan partai politik bergantung pada situasi di mana ia berada, yaitu apakah partai komunis tersebut berkuasa di negaranya ataukah tidak. Apabila ia harus melaksanakan kegiatan politik dalam suatu negara di mana ia sendiri tidak berkuasa, maka partai politik lainnya dianggapnya sebagai mewakili kepentingan-kepentingan kelas tertentu yang karena itu tidak dapat bekerja untuk kepentingan umum. Dalam pada itu, partai komunis sendiri akan mempergunakan setiap kesempatan dan fasilitas yang diberikan dalam negara demokratis untuk mencari dukungan seluas-luasnya dengan jalan memupuk rasa tidak puas di kalangan rakyat. Partai komunis bertujuan mencapai kedudukan kekuasaan yang bisa dijadikan batu loncatan guna menguasai semua partai politik dan menghancurkan sistim politik yang demokratis. Dalam hal ini ia paling efektif dalam negara yang pemerintahannya lemah dan yang rakyatnya kurang bersatu.[6]

Karena gejala-gejala semacam itu, partai komunis sering dicurigai dan di beberapa negara dilarang. Akan tetapi dalam situasi demikian ada bahaya bahwa ia akan bergerak di bawah tanah dan malahan sukar diawasi. Apabila ia tidak menemui jalan untuk merebut kekuasaan, ia akan mencoba untuk mencapai tujuannya melalui kerjasama dengan partai-partai lain dalam suatu Front Rakyat atau Front Nasional (popular front tactics).

Di negara-negara di mana komunis berkuasa partai politik mempunyai kedudukan monopolistis dan kebebasan bersaing tidak ada. Di mana mungkin ia menentukan dirinya sebagai partai tunggal, seperti di Uni Soviet, atau sekurang-kurangnya sebagai partai yang paling dominan seperti di RRC dan negara-negara komunis Eropa Timur.

Partai politik komunis bertujuan untuk mengarahkan masyarakat ke arah tercapainya masyarakat komunis. Partai dianggap sebagai "pelopor revolusioner" (dalam Undang-Undang Dasar Uni Soviet Pasal 126 partai disebut sebagai "revolutionary vanguard") dari tata masyarakat yang hendak dibentuk. Kata Andrei Y. Vyshinsky: "Basis politik Uni Soviet mencakup – sebagai azas yang paling penting dari diktatur kelas pekerja – peranan Partai Komunis sebagai pimpinan serta pengarah di semua bidang kegiatan ekonomi, sosial dan budaya" (The political basis of the USSR comprises – as the most important principle of the working class dictatorship

---

[6] Gwendolen M. Carter dan John H. Herz, *Government and Politics in the Twentieth Century* (New York: Frederick A. Praeger, 1965), h. 111.

— the leading and directing role of the Communist Party in all fields of economic, social and cultural activity).

Maka dari itu dikatakan bahwa fungsi partai politik berbeda sekali dengan partai dalam negara yang demokratis. Mengenai perbedaan ini diuraikan oleh Sigmund Neumann sebagai berikut. Kalau dalam negara demokrasi partai mengatur keinginan dan aspirasi golongan-golongan dalam masyarakat, maka partai komunis berfungsi untuk mengendalikan semua aspek kehidupan secara monolithic. Kalau dalam masyarakat demokratis partai berusaha menyelenggarakan integrasi warga negara ke dalam masyarakat umum, peranan partai komunis ialah untuk memaksakan individu untuk menyesuaikan diri dengan suatu cara hidup yang sejalan dengan kepentingan partai (enforcement of conformity). Kedua fungsi ini diselenggarakan melalui propaganda dari atas ke bawah.[8]

Klasifikasi Partai

Klasifikasi partai dapat dilakukan dengan pelbagai cara. Bila dilihat dari segi komposisi dan fungsi keanggotaannya, secara umum dapat dibagi dalam dua jenis yaitu *partai massa* dan *partai kader.* Partai massa mengutamakan kekuatan berdasarkan keunggulan jumlah anggota; oleh karena itu ia biasanya terdiri dari pendukung-pendukung dari berbagai aliran politik dalam masyarakat yang sepakat untuk bernaung di bawahnya dalam memperjuangkan suatu program yang biasanya luas dan agak kabur. Kelemahan dari partai massa ialah bahwa masing-masing aliran atau kelompok yang bernaung di bawah partai massa cenderung untuk memaksakan kepentingan masing-masing, terutama pada saat-saat krisis, sehingga persatuan dalam partai dapat menjadi lemah atau hilang sama sekali sehingga salah satu golongan memisahkan diri dan mendirikan partai baru. Partai kader mementingkan keketatan organisasi dan disiplin kerja dari anggota-anggotanya. Pimpinan partai biasanya menjaga kemurnian doktrin politik yang dianut dengan jalan mengadakan saringan terhadap calon anggotanya dan memecat anggota yang menyeleweng dari garis partai yang telah ditetapkan.

Klasifikasi lainnya dapat dilakukan dari segi sifat dan orientasi, dalam hal mana partai-partai dapat dibagi dalam dua jenis yaitu partai lindungan *(patronage party)* dan partai ideologi atau partai azas *(Weltanschauungs Partei* atau *programmatic party).*

---

7. Vyshinsky, *op. cit.*, h. 159.
8. Neumann, *op. cit.*, h. 353.

Partai lindungan umumnya memiliki organisasi nasional yang kendor (sekalipun organisasinya di tingkat lokal sering cukup ketat), disiplin yang lemah dan biasanya tidak terlalu mementingkan pemungutan iuran secara teratur. Maksud utama ialah memenangkan pemilihan umum untuk anggota-anggota yang dicalonkannya; karena itu hanya giat menjelang masa-masa pemilihan. Partai Demokrat dan Partai Republik di Amerika Serikat merupakan contoh dari partai semacam ini.

Partai ideologi atau partai azas (Sosialisme, Fasisme, Komunisme, Kristen-Demokrat) biasanya mempunyai pandangan hidup yang digariskan dalam kebijaksanaan pimpinan dan berpedoman pada disiplin partai yang kuat dan mengikat. Terhadap calon anggota diadakan saringan, sedangkan untuk menjadi anggota pimpinan disyaratkan lulus melalui beberapa tahap percobaan. Untuk memperkuat ikatan batin dan kemurnian ideologi maka dipungut iuran secara teratur dan disebarkan organ-organ partai yang memuat ajaran-ajaran serta keputusan-keputusan yang telah dicapai oleh pimpinan.

Pembagian di atas sering dianggap kurang memuaskan oleh karena dalam setiap partai ada unsur lindungan serta pembagian rezeki di samping pandangan hidup tertentu. Maka dari itu ada sarjana yang lebih cenderung untuk menggunakan klasifikasi yang dikemukakan antara lain oleh Maurice Duverger dalam bukunya yang terkenal *Political Parties,* yaitu sistim partai-tunggal (one-party system), sistim dwi-partai (two-party system) dan sistim multi-partai (multi-party system).[9]

Sistim partai-tunggal

Ada sementara sarjana yang berpendapat bahwa istilah sistim partai-tunggal merupakan istilah yang menyangkal diri sendiri (contradictio in terminis) sebab menurut pandangan ini suatu sistim selalu mengandung lebih dari satu unsur. Namun demikian istilah ini telah tersebar luas di kalangan masyarakat dan para sarjana. Istilah ini dipakai untuk partai yang benar-benar merupakan satu-satunya partai dalam suatu negara, maupun untuk partai yang mempunyai kedudukan dominan di antara beberapa partai lainnya. Dalam kategori terakhir terdapat banyak variasi.

Pola partai-tunggal terdapat di beberapa negara Afrika (Ghana di masa Nkrumah, Guinea, Mali, Pantai Gading), Eropa Timur dan RRC. Suasana kepartaian dinamakan *non-kompetitif* oleh karena partai-partai yang ada harus menerima pimpinan dari partai yang dominan dan tidak dibenarkan bersaing secara merdeka melawan partai itu. Kecenderungan untuk mengambil pola sistim partai tunggal disebabkan karena di negara-negara baru pimpinan sering dihadapkan dengan masalah bagaimana mengintegrasikan pelbagai golongan, daerah serta suku bangsa yang berbeda corak sosial dan pandangan hidupnya. Dikuatirkan bahwa bila keanekaragaman sosial dan budaya ini dibiarkan, besar kemungkinan akan terjadi gejolak-gejolak sosial politik yang menghambat usaha-usaha pembangunan.

---

[9] Duverger, *op. cit.*, h. 207.

Negara yang paling berhasil untuk meniadakan partai-partai lain ialah Uni Soviet. Partai Komunis Uni Soviet bekerja dalam suasana yang non-kompetitif; tidak ada partai lain yang boleh bersaing, atau pun yang ditolerir. Oposisi dianggap sebagai pengkhianatan. Partai tunggal serta organisasi yang bernaung di bawahnya berfungsi sebagai pembimbing dan penggerak masyarakat dan menekankan perpaduan dari kepentingan partai dengan kepentingan rakyat secara menyeluruh.

Sistim dwi-partai

Dalam kepustakaan ilmu politik pengertian sistim dwi-partai biasanya diartikan adanya dua partai atau adanya beberapa partai tetapi dengan peranan dominan dari dua partai. Sedikit negara yang pada dewasa ini memiliki ciri-ciri sistim dwi-partai, kecuali Inggris, Amerika Serikat dan Filipina, dan oleh Maurice Duverger malahan dikatakan bahwa sistim ini adalah khas Anglo Saxon. Dalam sistim ini partai-partai dengan jelas dibagi dalam partai yang berkuasa (karena menang dalam pemilihan umum) dan partai oposisi (karena kalah dalam pemilihan umum). Dengan demikian jelaslah di mana letaknya tanggungjawab mengenai pelaksanaan fungsi-fungsi. Dalam sistim ini partai yang kalah berperan sebagai pengecam utama tapi yang setia (loyal opposition) terhadap kebijaksanaan partai yang duduk dalam pemerintahan, dengan pengertian bahwa peranan ini sewaktu-waktu dapat bertukar tangan. Dalam persaingan memenangkan pemilihan umum kedua partai berusaha untuk merebut dukungan orang-orang yang ada di tengah dua partai dan yang sering dinamakan pemilih terapung *(floating vote)*.

Sistim dwi-partai pernah disebut "a convenient system for contented people" dan memang kenyataannya ialah bahwa sistim dwipartai dapat berjalan baik apabila terpenuhi tiga syarat, yaitu komposisi masyarakat adalah homogeen (social homogeinity), konsensus dalam masyarakat mengenai azas dan tujuan sosial yang pokok (political consensus) adalah kuat, dan adanya kontinuitas sejarah (historical continuity).[10]

Inggris biasanya dikemukakan sebagai contoh yang paling ideal dalam menjalankan sistim dwi-partai. Partai Buruh dan Partai Konservatif boleh dikatakan tidak mempunyai pandangan yang banyak berbeda mengenai azas dan tujuan politik, dan perubahan pimpinan umumnya tidak terlalu mengganggu kontinuitas dalam kebijaksanaan pemerintah. Perbedaan yang pokok antara kedua partai hanyalah berkisar pada cara-cara dan kecepatan melaksanakan beberapa program pembaharuan yang menyangkut masalah sosial, perdagangan dan industri. Partai Buruh lebih condong untuk banyak menggunakan pengendalian dan pengawasan dari fihak pemerintah, sedangkan Partai Konservatif cenderung untuk memilih cara-cara kebebasan berusaha. Di samping kedua partai tadi ada beberapa partai kecil lainnya, di antaranya yang paling penting adalah Partai Liberal. Kedudukan partai ini relatif sedikit artinya dan baru terasa peranannya jika kemenangan yang dicapai oleh salah satu partai besar hanya tipis sekali, sehingga perlu diadakan koalisi dengan Partai Liberal.

Sistim dwi-partai umumnya diperkuat dengan digunakannya sistim pemilihan single-member constituency (Sistim Distrik) di mana dalam setiap daerah pemilihan hanya dapat dipilih satu wakil saja. Sistim pemilihan ini mempunyai kecenderungan untuk menghambat pertumbuhan dan perkembangan partai kecil, sehingga dengan demikian memperkokoh sistim dwi-partai di mana ada.[11]

Sistim multi-partai

Umumnya dianggap bahwa keanekaragaman dalam komposisi masyarakat menjurus ke berkembangnya sistim multi-partai. Di mana perbedaan ras, agama, atau suku bangsa adalah kuat, golongan-golongan masyarakat lebih cenderung untuk menyalurkan ikatan-ikatan terbatas (primordial) tadi dalam satu wadah saja. Dianggap bahwa pola multi-partai lebih mencerminkan keanekaragaman budaya dan politik daripada pola dwi-partai. Sistim multi-partai diketemukan di Indonesia, Malaysia, Negeri Belanda, Perancis, Swedia dan sebagainya.

Sistim multi-partai, apalagi kalau digandengkan dengan sistim pemerintahan parlementer, mempunyai kecenderungan untuk menitik-beratkan kekuasaan pada badan legislatif sehingga peranan badan eksekutif sering lemah dan ragu-ragu. Hal ini disebabkan oleh karena tidak ada satu partai yang cukup kuat untuk membentuk suatu pemerintahan sendiri, sehingga terpaksa membentuk koalisi dengan partai-partai lain. Dalam keadaan semacam ini partai yang berkoalisi harus selalu mengadakan musyawarah dan kompromi dengan partai-partai lainnya dan menghadapi kemungkinan bahwa sewaktu-waktu dukungan dari partai koalisi lainnya dapat ditarik kembali.

---

[10] Peter G.J. Pulzer. *Political Representation and Elections in Britain* (London: George Allen and Unwin Ltd., 1967), h. 41.

[11] Duverger, *op. cit.*, h. 217.

Di lain fihak partai-partai oposisi pun kurang memainkan peranan yang jelas oleh karena sewaktu-waktu masing-masing partai dapat diajak untuk duduk dalam pemerintahan koalisi baru. Hal-hal semacam ini menyebabkan sering terjadinya siasat yang berubah-ubah menurut kegentingan situasi yang dihadapi setiap partai. Dalam sistim semacam ini masalah di mana letaknya tanggungjawab kurang jelas.

Dalam situasi di mana terdapat satu partai yang dominan, stabilitas politik dapat lebih dijamin. India sering dikemukakan sebagai negara di mana terdapat dominansi satu partai (one-party dominance), tetapi karena suasana adalah kompetitif maka pola dominansi setiap waktu dapat berubah. Hal ini dapat dilihat pada pasang-surutnya kedudukan Partai Kongres. Partai ini mulai zaman kolonial menguasai kehidupan politik India. Jumlah wakilnya dalam dewan perwakilan rakyat melebihi jumlah total wakil partai-partai lainnya, dan karena itu sering disebut "one and a half party system" (sistim satu setengah partai). Sekalipun Partai Kongres sesudah meninggalnya Jawaharlal Nehru dan terutama sesudah pemilihan umum 1967 mengalami kemunduran antara lain karena keretakan dalam tubuhnya sendiri, akan tetapi ia tetap merupakan partai yang terpenting. Apalagi sesudah Ny. Indira Gandhi memperoleh kemenangan yang meyakinkan dalam pemilihan umum 1971, dan dalam bulan Juni 1975 memerintah atas dasar "keadaan darurat" (SOB).

Pola multi-partai umumnya diperkuat oleh sistim pemilihan Perwakilan Berimbang (Proportional Representation) yang memberi kesempatan luas bagi pertumbuhan partai-partai dan golongan-golongan kecil.[12] Melalui sistim Perwakilan Berimbang partai-partai kecil dapat menarik keuntungan dari ketentuan bahwa kelebihan suara yang diperolehnya di suatu daerah pemilihan dapat ditarik ke daerah pemilihan lain untuk menggenapkan jumlah suara yang diperlukan guna memenangkan satu kursi.

---

[12] *Ibid.* h. 245. Lihat juga P.J. Oud. *Het Constitutioneel Recht van het Koninkrijk der Nederlanden* (Zwolle: Tjeenk Willink. 1947). Jilid I. h. 248.

Partai Politik di Indonesia

Partai politik pertama-tama lahir dalam zaman kolonial sebagai manifestasi bangkitnya kesadaran nasional. Dalam suasana itu semua organisasi, apakah dia bertujuan sosial (seperti Budi Utomo dan Muhammadiah) ataukah terang-terangan menganut azas politik/agama (seperti Sarikat Islam dan Partai Katolik) atau azas politik/sekuler (seperti PNI dan PKI), memainkan peranan penting dalam berkembangnya pergerakan nasional. Pola kepartaian masa ini menunjukkan keanekaragaman, pola mana diteruskan dalam masa merdeka dalam bentuk sistim multi-partai.

Dengan didirikannya Volksraad maka beberapa partai dan organisasi bergerak melalui badan ini. Pada tahun 1939 terdapat beberapa fraksi dalam Volksraad, yakni Fraksi Nasional di bawah pimpinan Husni Thamrin, PPBB (Perhimpunan Pegawai Bestuur Bumi-putra) di bawah pimpinan Prawoto dan "Indonesische Nationale Groep" di bawah pimpinan Muhammad Yamin.

Di luar Volksraad ada usaha untuk mengadakan gabungan dari partai-partai politik dan menjadikannya semacam dewan perwakilan nasional. Pada tahun 1939 dibentuk K.R.I. (Komite Rakyat Indonesia) yang terdiri dari GAPI (Gabungan Politik Indonesia, yang merupakan gabungan dari partai-partai beraliran nasional), MIAI (Majelisul Islamil a'laa Indonesia, yang merupakan gabungan partai-partai beraliran Islam yang terbentuk pada tahun 1937) dan MRI (Majelis Rakyat Indonesia, yang merupakan gabungan organisasi buruh).

Kegiatan partai politik dalam zaman pendudukan Jepang dilarang; hanya golongan-golongan Islam diberi kebebasan untuk membentuk partai Masyumi. Akan tetapi, satu bulan sesudah Proklamasi Kemerdekaan, kesempatan dibuka lebar-lebar untuk mendirikan partai politik, anjuran mana mendapat sambutan yang antusias.

Dengan demikian kepartaian kembali ke pola multi-partai yang telah dimulai dalam zaman kolonial. Banyaknya partai tidak menguntungkan berkembangnya pemerintahan yang stabil. Pemilihan umum yang diadakan pada tahun 1955 membawa penyederhanaan dalam jumlah partai dalam arti bahwa dengan jelas telah muncul empat partai besar, yakni Masyumi, PNI, NU dan PKI. Akan tetapi partai-partai tetap tidak menyelenggarakan fungsinya sebagaimana yang diharapkan. Akhirnya, pada masa Demokrasi Terpimpin partai-partai dipersempit ruang-geraknya.

Mengenai partai dalam masa sistim parlementer pernah ditulis oleh Daniel S.Lev:[13]

> "Sistim partai di Indonesia menunjukkan beberapa gejala kekacauan yang tidak asing bagi sistim multi-partai di dunia. Ada partai kecil yang mempunyai pengaruh yang jauh lebih besar daripada dukungannya dalam masyarakat; di samping itu tidak ada partai yang mengembangkan sikap memikul tanggungjawab penuh seperti yang biasanya terdapat pada partai yang menguasai pemerintahan tanpa koalisi. Lagipula, sistim parlementer (di Indonesia) tidak pernah memiliki kekuasaan sepenuhnya, kewenangan dan keabsahan dalam tata-tertib politik, dan juga tidak dapat menguasai segala aspek situasi konflik politik. Pada akhirnya pemerintahan parlementer dijatuhkan oleh kekuatan-kekuatan extra parlementer seperti presiden dan tentara. Akan tetapi partai politik juga tidak luput dari tantangan dari kalangan mereka sendiri. Dan hal ini juga membantu timbulnya Demokrasi Terpimpin".

Dalam masa Orde Baru partai politik diberi kesempatan untuk bergerak lebih leluasa. Akan tetapi, sesudah diadakan pemilihan umum tahun 1971, di mana Golkar menjadi pemenang pertama dengan disusul oleh tiga partai besar NU, Parmusi dan PNI, agaknya partai-partai harus menerima kenyataan bahwa peranan mereka dalam decision-making process untuk sementara akan tetap terbatas.

Pada tahun 1973 terjadi penyederhanaan partai. Empat partai Islam, yaitu Nahdatul Ulama, Partai Muslimin Indonesia, Partai Syarikat Indonesia dan Perti bergabung menjadi Partai Persatuan Pembangunan. Selain dari itu lima partai, yaitu Partai Nasional Indonesia, Partai Kristen Indonesia, Partai Katolik, Partai Murba dan Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI) bergabung menjadi Partai Demokrasi Pembangunan. Dengan demikian dalam pemilihan umum yang akan diadakan pada tahun 1977 akan diikutsertakan dua partai politik dan Golkar.

---

[13] Daniel S. Lev. "Political Parties in Indonesia" dalam *Party Systems of Southeast Asia*, terbitan khusus dari Journal of Southeast Asian History, Maret 1967, h. 58.

BAB XI

BADAN LEGISLATIF

Badan legislatif adalah lembaga yang "legislate" atau membuat undang-undang. Anggota-anggotanya dianggap mewakili rakyat; maka dari itu badan ini sering dinamakan Dewan Perwakilan Rakyat; nama lain yang sering dipakai ialah Parlemen.

Menurut teori yang berlaku, maka rakyatlah yang berdaulat; rakyat yang berdaulat ini mempunyai suatu kemauan (yang oleh Rousseau disebut Volonté Générale atau General Will). Dewan Perwakilan Rakyat dianggap merumuskan kemauan rakyat atau kemauan umum ini dengan jalan menentukan kebijaksanaan umum (public policy) yang mengikat seluruh masyarakat. Undang-undang yang dibuatnya mencerminkan kebijaksanaan-kebijaksanaan itu. Dapat dikatakan bahwa ia merupakan badan yang membuat keputusan yang menyangkut kepentingan umum.

Tidak dari semula Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai wewenang untuk menentukan kebijaksanaan umum dan membuat undang-undang. Parlemen Inggris yang merupakan dewan perwakilan rakyat tertua di dunia, mula-mula hanya bertugas mengumpulkan dana untuk memungkinkan raja membiayai kegiatan pemerintahan serta peperangan. Akan tetapi lambat laun setiap penyerahan dana (semacam pajak) disertai tuntutan agar fihak raja menyerahkan pula beberapa hak dan privilege sebagai imbalan. Dengan demikian secara berangsur-angsur Parlemen berhasil bertindak sebagai badan yang membatasi kekuasaan raja yang tadinya berkekuasaan absolut (absolutisme). Dengan berkembangnya gagasan bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat, maka dewan perwakilan rakyat menjadi badan yang berhak menyelenggarakan kedaulatan itu dengan jalan menentukan kebijaksanaan umum dan menuangkannya dalam undang-undang. Dalam pada itu badan eksekutif hanya merupakan penyelenggara dari kebijaksanaan umum itu.

Rousseau yang merupakan pelopor dari gagasan kedaulatan rakyat, tidak menyetujui adanya badan perwakilan, tetapi mencita-citakan suatu bentuk "demokrasi langsung" (seperti terdapat di Jenewa dalam masa hidup Rousseau), di mana rakyat secara langsung merundingkan serta memutuskan soal-soal kenegaraan dan politik. Akan tetapi dewasa ini demokrasi langsung seperti yang diinginkan oleh Rousseau dianggap tidak praktis, dan hanya dipertahankan dalam bentuk khusus dan terbatas seperti referendum, plebisit, dan sebagainya. Boleh dikatakan bahwa dalam negara modern dewasa ini rakyat menyelenggarakan kedaulatan yang dimilikinya melalui wakil-wakil yang dipilihnya secara berkala.

Dewan perwakilan rakyat di negara demokratis disusun sedemikian rupa sehingga ia mewakili mayoritas dari rakyat dan pemerintah bertanggungjawab kepadanya. Untuk meminjam perumusan C.F. Strong: "Demokrasi adalah suatu sistim pemerintahan dalam mana mayoritas anggota dewasa dari masyarakat politik ikut serta atas dasar sistim perwakilan yang menjamin bahwa pemerintah akhirnya mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya kepada mayoritas itu". (A system of government in which the majority of the grown members of a political community participate through a method of representation which secures that the government is ultimately responsible for its actions to that majority).[1] Atau dengan perkataan lain, negara demokratis didasari oleh sistim perwakilan demokratis yang menjamin kedaulatan rakyat. (Dalam definisi Strong istilah "bertanggungjawab" hendaknya ditafsirkan dalam arti yang luas, yaitu bahwa pemerintah pada waktu tertentu dapat diminta untuk memberi penjelasan mengenai tindakan-tindakannya).

Susunan Badan Legislatif

Jumlah anggota badan legislatif berbeda sekali; ada yang jumlahnya banyak, seperti Uni Soviet (± 1300 anggota) ada yang jumlahnya kecil, seperti di Pakistan pada masa Demokrasi Dasar (± 150 anggota). Begitu pula dasar keanggotaan mereka beraneka ragam sifatnya:

a. turun-temurun (sebagian Majelis Tinggi Inggris),
b. ditunjuk (Senat Kanada),
c. dipilih, baik secara langsung maupun secara tidak langsung.

Dalam negara modern pada umumnya anggota badan legislatif dipilih dalam pemilihan umum dan berdasarkan sistim kepartaian. Perwakilan semacam ini bersifat politik. Akan tetapi sistim ini tidak menutup kemungkinan beberapa orang anggota dipilih tanpa ikatan pada sesuatu partai, tetapi sebagai orang "independent".

---

[1] Strong, *op. cit.*, h. 13.

Masalah Perwakilan

Perwakilan *(representation)* adalah konsep bahwa seorang atau suatu kelompok mempunyai kemampuan atau kewajiban untuk bicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar. Dewasa ini anggota dewan perwakilan rakyat pada umumnya mewakili rakyat melalui partai politik. Hal ini dinamakan perwakilan yang bersifat politik *(political representation)*.

Sekalipun azas perwakilan politik telah menjadi sangat umum, akan tetapi ada beberapa kalangan yang merasa bahwa partai politik dan perwakilan yang berdasarkan kesatuan-kesatuan politik semata-mata, mengabaikan kepentingan-kepentingan dan kekuatan-kekuatan lain yang ada di dalam masyarakat. Beberapa negara telah mencoba untuk mengatasi persoalan ini dengan mengikutsertakan wakil dari golongan-golongan yang dianggap memerlukan perlindungan khusus. Misalnya, India mengangkat beberapa orang wakil dari golongan Anglo-Indian sebagai anggota majelis rendah, sedangkan beberapa wakil dari kalangan kebudayaan, kesusasteraan dan pekerjaan sosial diangkat menjadi anggota majelis tinggi. Di dewan perwakilan rakyat Pakistan dalam masa Demokrasi Dasar disediakan beberapa kursi untuk golongan wanita dan untuk orang-orang yang berjasa di pelbagai bidang, misalnya bekas pejabat tinggi seperti gubernur atau menteri, dan dari kalangan kebudayaan, ilmu pengetahuan dan profesi-profesi (seperti pengacara, dan sebagainya). Umumnya boleh dikatakan bahwa pengangkatan wakil-wakil dari pelbagai golongan fungsionil dan minoritas dimaksudkan sebagai sekedar koreksi terhadap azas perwakilan politik.

Di samping itu terdapat bahwa di beberapa negara azas perwakilan politik diragukan kewajarannya dan diusahakan agar diganti atau sekurang-kurangnya dilengkapi dengan azas perwakilan fungsionil *(functional or occupational representation)*.[2] Dianggap bahwa negara modern dikuasai oleh bermacam-macam kepentingan ekonomis, yang dalam sistim perwakilan politik sama sekali tidak dihiraukan dan tidak dilibatkan dalam proses politik. Dianjurkan supaya si pemilih mendapat kesempatan untuk memilih dalam golongan ekonomis atau profesi di mana ia bekerja, dan tidak semata-mata menurut golongan politiknya, seperti halnya dalam sistim perwakilan politik. Golongan yang gigih memperjuangkan pandangan ini antara lain Guild Socialists.

Bermacam-macam cara telah digunakan untuk mengatasi masalah ini. Misalnya di Irlandia, berdasarkan Undang-Undang Dasar

---

[2] *Ibid.*, h. 327.

1937, wakil-wakil golongan fungsionil dipilih dan didudukkan dalam Senat. Di Republik Perancis ke-IV pada tahun 1946 didirikan suatu majelis khusus di luar dewan perwakilan rakyat, yaitu Majelis Ekonomi, yang berhak memperbincangkan rancangan undang-undang yang menyangkut soal ekonomi. Akan tetapi badan ini tidak mempunyai wewenang untuk mengambil keputusan, dan hanya memainkan peranan sebagai penasehat dewan perwakilan rakyat. Di Republik Perancis ke-V Undang-Undang Dasar 1958 menentukan adanya suatu Majelis Ekonomi dan Sosial, akan tetapi fungsinya berbeda dengan Majelis Ekonomi yang digantinya; ia tidak memberi nasehat kepada dewan perwakilan rakyat, tetapi kepada pemerintah. Anggotanya ditunjuk oleh pemerintah dari bermacam-macam golongan ekonomi, sosial, profesi dan bidang keahlian lain.

Di Itali azas "functional representation" diintrodusir oleh Mussolini pada tahun 1926. Perwakilan didasarkan atas golongan ekonomi, dan untuk keperluan itu dibentuk 22 "corporations" yang masing-masing mewakili satu industri, seperti misalnya industri textil dan sebagainya. Setiap "corporation" mencakup baik golongan pekerja maupun golongan management dalam bidang industri itu. Melalui wakil-wakilnya dalam *Council of Corporations* yang didirikan pada tahun 1930 dan yang pada tahun 1939 menggantikan dewan perwakilan yang ada (badan baru disebut *Chamber of Fasces and Corporations* dan terdiri dari tokoh-tokoh Partai Fasis dan Council of Corporations), corporations ini memainkan peranan yang penting. Karena itu Itali masa itu dinamakan Negara Korporatif *(Corporate State).* Dengan jatuhnya Mussolini, eksperimen ini juga terhenti.

Dari uraian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa dewasa ini perwakilan politik merupakan sistim perwakilan yang dianggap paling wajar. Di samping itu beberapa negara merasa bahwa azas "functional or occupational representation" perlu diperhatikan dan sedapat mungkin diakui kepentingannya di samping sistim perwakilan politik, sebagai cara untuk memasukkan unsur keahlian ke dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan umum. Dalam pada itu dilihat bahwa masalah yang sampai sekarang belum dipecahkan secara memuaskan ialah bagaimana menetapkan patokan obyektif mengenai sifat-sifat dari golongan fungsionil yang akan diikutsertakan dan bagaimana menentukan kriteria untuk mengukur kekuatan golongan fungsionil masing-masing.[3]

---

[3] *Encyclopaedia of the Social Sciences* (New York: MacMillan Co., 1959), *op. cit.*, Jilid V, h. 522.

Di Indonesia azas perwakilan fungsionil juga telah dikenal disamping azas perwakilan politik. Pemilihan umum tahun 1971 diselenggarakan dengan mengikutsertakan baik partai-partai politik maupun golongan fungsionil.

Sistim-sistim Pemilihan

Dalam ilmu politik dikenal bermacam-macam sistim pemilihan umum, akan tetapi umumnya berkisar pada dua prinsip pokok, yaitu:

a. *single-member constituency* (satu daerah pemilihan memilih satu wakil; biasanya disebut Sistim Distrik).
b. *multi-member constituency* (satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil; biasanya dinamakan Proportional Representation atau Sistim Perwakilan Berimbang).

a. *Sistim Distrik*

Sistim ini merupakan sistim pemilihan yang paling tua dan didasarkan atas kesatuan geografis. Setiap kesatuan geografis (yang biasanya disebut distrik karena kecilnya daerah yang diliputi) mempunyai satu wakil dalam dewan perwakilan rakyat. Untuk keperluan itu negara dibagi dalam sejumlah besar distrik dan jumlah wakil rakyat dalam dewan perwakilan rakyat ditentukan oleh jumlah distrik. Calon yang dalam satu distrik memperoleh suara yang terbanyak menang, sedangkan suara-suara yang ditujukan kepada calon-calon lain dalam distrik itu dianggap hilang dan tidak diperhitungkan lagi, bagaimana kecil pun selisih kekalahannya. Jadi, tidak ada sistim menghitung suara-lebih seperti yang dikenal dalam sistim Perwakilan Berimbang. Misalnya, dalam distrik dengan jumlah suara 100.000, ada dua calon, yakni A dan B. Calon A memperoleh 60.000 dan B 40.000 suara, maka calon A memperoleh kemenangan, sedangkan jumlah suara 40.000 dari calon B dianggap hilang. Sistim pemilihan ini dipakai di Inggris, Kanada, Amerika Serikat dan India.

Sistim "single-member constituency" mempunyai beberapa kelemahan:

1. Sistim ini kurang memperhitungkan adanya partai-partai kecil dan golongan minoritas, apalagi jika golongan ini terpencar dalam beberapa distrik.
2. Sistim ini kurang representatif dalam arti bahwa calon yang kalah dalam suatu distrik, kehilangan suara-suara yang telah mendukungnya. Hal ini berarti bahwa ada sejumlah suara yang tidak

diperhitungkan sama sekali; dan kalau ada beberapa partai yang mengadu kekuatan, maka jumlah suara yang hilang dapat mencapai jumlah yang besar. Hal ini akan dianggap tidak adil oleh golongan-golongan yang merasa dirugikan.

Di samping kelemahan-kelemahan tersebut di atas ada banyak segi positifnya, yang oleh negara-negara yang menganut sistim ini dianggap lebih menguntungkan daripada sistim pemilihan lain:

1. Karena kecilnya distrik, maka wakil yang terpilih dapat dikenal oleh penduduk distrik, sehingga hubungannya dengan penduduk distrik lebih erat. Dengan demikian dia akan lebih terdorong untuk memperjuangkan kepentingan distrik. Lagipula, kedudukannya terhadap partainya akan lebih bebas, oleh karena dalam pemilihan semacam ini faktor personalitas dan kepribadian seseorang merupakan faktor yang penting.
2. Sistim ini lebih mendorong ke arah integrasi partai-partai politik karena kursi yang diperebutkan dalam setiap distrik pemilihan hanya satu. Hal ini akan mendorong partai-partai untuk menyisihkan perbedaan-perbedaan yang ada dan mengadakan kerjasama. Di samping kecenderungan untuk membentuk partai baru dapat sekedar dibendung, sistim ini mendorong ke arah penyederhanaan partai tanpa diadakan paksaan. Maurice Duverger berpendapat bahwa dalam negara seperti Inggris dan Amerika, sistim ini telah memperkuat berlangsungnya sistim dwipartai.[4]
3. Berkurangnya partai dan meningkatnya kerjasama antara partai-partai mempermudah terbentuknya pemerintah yang stabil dan mempertingkat stabilitas nasional.
4. Sistim ini sederhana dan murah untuk diselenggarakan.

b. *Sistim Perwakilan Berimbang*

Sistim ini dimaksud untuk menghilangkan beberapa kelemahan dari sistim distrik. Gagasan pokok ialah bahwa jumlah kursi yang diperoleh oleh sesuatu golongan atau partai adalah sesuai dengan jumlah suara yang diperolehnya. Untuk keperluan ini ditentukan sesuatu perimbangan, misalnya 1 : 400.000, yang berarti bahwa sejumlah pemilih tertentu (dalam hal ini 400.000 pemilih) mempunyai satu wakil dalam dewan perwakilan rakyat. Jumlah total anggota dewan perwakilan rakyat ditentukan atas dasar perimbangan (1 : 400.000) itu. Negara dianggap sebagai satu daerah pemilihan yang besar, akan tetapi untuk keperluan teknis-administratif dibagi dalam beberapa daerah pemilihan yang besar (yang lebih besar daripada distrik dalam Sistim Distrik), di mana setiap daerah pemilihan memilih sejumlah wakil sesuai dengan banyaknya penduduk dalam daerah pemilihan itu. Jumlah wakil dalam setiap daerah pemilihan ditentukan oleh jumlah pemilih dalam daerah pemilihan itu, dibagi dengan 400.000.

---

[4] Duverger, *op. cit.*, h. 217.

Dalam sisitim ini setiap suara dihitung, dalam arti bahwa suara-lebih yang diperoleh oleh sesuatu partai atau golongan dalam sesuatu daerah pemilihan dapat ditambahkan pada jumlah suara yang diterima oleh partai atau golongan itu dalam daerah pemilihan lain, untuk menggenapkan jumlah suara yang diperlukan guna memperoleh kursi tambahan.

Sistim Perwakilan Berimbang ini sering dikombinasikan dengan beberapa prosedur lain antara lain dengan Sistim Daftar (List System). Dalam Sistim Daftar setiap partai atau golongan mengajukan satu daftar calon dan si pemilih memilih salah satu daftar darinya dan dengan demikian memilih satu partai dengan semua calon yang diajukan oleh partai itu untuk bermacam-macam kursi yang sedang direbutkan. Sistim Perwakilan Berimbang dipakai di Negeri Belanda, Swedia, Belgia, Indonesia tahun 1955 dan 1971 dan 1976.

Dalam sistim ini ada beberapa kelemahan:

1. Sistim ini mempermudah fragmentasi partai dan timbulnya partai-partai baru. Sistim ini tidak menjurus ke arah integrasi bermacam-macam golongan dalam masyarakat; mereka lebih cenderung untuk mempertajam perbedaan-perbedaan yang ada dan kurang terdorong untuk mencari dan memanfaatkan persamaan-persamaan. Umumnya dianggap bahwa sistim ini mempunyai akibat memperbanyak jumlah partai.[5]
2. Wakil yang terpilih merasa dirinya lebih terikat kepada partai dan kurang merasakan loyalitas kepada daerah yang telah memilihnya. Hal ini disebabkan oleh karena dianggap bahwa dalam pemilihan semacam ini partai lebih menonjol peranannya daripada kepribadian seseorang. Hal ini memperkuat kedudukan pimpinan partai.
3. Banyaknya partai mempersukar terbentuknya pemerintah yang stabil, oleh karena umumnya harus mendasarkan diri atas koalisi dari dua-partai atau lebih.

Di samping kelemahan tersebut, sistim ini mempunyai satu keuntungan yang besar, yaitu bahwa dia bersifat representatif dalam arti bahwa setiap suara turut diperhitungkan dan praktis tidak ada suara yang hilang. Golongan-golongan bagaimana kecil pun, dapat menempatkan wakilnya dalam badan perwakilan rakyat. Masyarakat yang heterogeen sifatnya, umumnya lebih tertarik pada sistim ini, oleh karena dianggap lebih menguntungkan bagi masing-masing golongan.[6]

---

[5] *Ibid.*, h. 251; Oud, *op. cit.*, h. 248.

Sistim Satu-Majelis dan Sistim Dua-Majelis

Ada negara di mana badan legislatif terbagi dalam dua majelis (bi-kameralisme), sedangkan di beberapa negara lain hanya terdiri dari satu majelis (uni-kameralisme). Boleh dikatakan bahwa semua negara federal memakai sistim dua majelis oleh karena satu di antaranya mewakili kepentingan negara-bagian khususnya (India, Amerika Serikat, Uni Soviet, Republik Indonesia Serikat).

Negara kesatuan yang memakai sistim dua-majelis biasanya terdorong oleh pertimbangan bahwa satu majelis dapat mengimbangi dan membatasi kekuasaan dari majelis lain. Dikuatirkan bahwa sistim satu-majelis memberi peluang untuk menyalahgunakan kekuasaan oleh karena mudah dipengaruhi oleh situasi politik. Bagaimanapun juga, majelis tambahan biasanya disusun sedemikian rupa sehingga wewenangnya kurang daripada badan yang mewakili rakyat. Badan yang mewakili rakyat umumnya disebut Majelis Rendah (Lower House) sedangkan majelis lainnya disebutkan Majelis Tinggi (Upper House atau Senat).

Majelis Tinggi

Anggota Majelis Tinggi dapat ditentukan atas bermacam-macam dasar:

a. Turun-temurun (Inggris)
b. Ditunjuk (Inggris, Kanada)
c. Dipilih (India, Amerika Serikat, Uni Soviet, Filipina).

Majelis Tinggi Inggris (House of Lords) merupakan satu-satunya majelis di mana sebagian anggotanya berkedudukan turun-temurun. Di samping itu ada anggota yang pada waktu tertentu ditunjuk berdasarkan jasanya kepada masyarakat (misalnya, Ny. Churchill sesudah suaminya meninggal) dalam hal mana keanggotaan tidak turun-menurun. Begitu pula di Kanada, penunjukan anggota Senat sering berdasarkan jasanya terhadap masyarakat atau kepada partai yang sedang berkuasa.

---

[6] Lihat juga Miriam Budiardjo, *"Pemilihan Umum dan Orde Baru"*; paper yang disampaikan pada Seminar Angkatan Darat ke-II, Agustus 1966.

Dalam negara yang anggota majelis tinggi dipilih, kita menjumpai bahwa masa jabatan anggota majelis tinggi lebih lama daripada masa jabatan anggota majelis rendah, seperti di India, Amerika Serikat, Filipina. Dalam keadaan semacam ini tidak mustahil kedua majelis itu pada suatu waktu berlainan komposisinya, dalam arti bahwa majelis rendah dikuasai oleh sesuatu partai sedangkan majelis tinggi dikuasai oleh partai lain. Hal ini dapat menghambat kelancaran pekerjaan.

Hal ini telah menimbulkan kecaman bahwa adanya majelis tinggi tidak demokratis, oleh karena tidak selalu mencerminkan konstelasi kekuasaan yang sebenarnya. Kecaman lain yang dilontarkan ialah bahwa adanya dua majelis akan menghambat kelancaran pembahasan perundang-undangan. Maka dari itu sering terdapat bahwa wewenang majelis tinggi adalah kurang daripada wewenang majelis rendah. Biasanya yang mempunyai wewenang untuk menjatuhkan kabinet hanya majelis rendah. Hanya di Amerika Serikat saja majelis tinggi (Senat) mempunyai kekuasaan yang lebih besar daripada majelis rendah (House of Representatives).

Inggris: House of Lords. Jumlah anggota kira-kira 900. Sebagian keanggotaan berdasarkan keturunan, sebagian lagi berdasarkan penunjukan seumur hidup. Wewenang: rancangan undang-undang dapat ditangguhkan selama paling lama satu tahun, sedangkan rancangan undang-undang keuangan tidak boleh ditolak. Badan ini tidak dapat menjatuhkan badan eksekutif.

India: Rajya Sabha (Council of States). Jumlah anggota kira-kira 250, dengan masa jabatan 6 tahun. Mayoritas anggota dipilih oleh dewan perwakilan rakyat negara-negara-bagian, dan kira-kira 12 anggota ditunjuk dari kalangan ahli kebudayaan, pekerjaan sosial, cendekiawan, dan sebagainya. Rajya Sabha tidak dapat menjatuhkan kabinet. Di bidang perundang-undangan wewenangnya hampir sama dengan majelis rendah (Lok Sabha), kecuali dalam hal rancangan undang-undang keuangan di mana dia hanya mempunyai wewenang sebagai penasehat.

Amerika Serikat: Senat. Jumlah anggota 100 (2 dari setiap negara-bagian) yang dipilih secara langsung dalam pemilihan umum dengan masa jabatan 6 tahun. Wewenangnya jauh lebih besar daripada majelis rendah (House of Representatives). Setiap perjanjian internasional, begitu pula pengangkatan-pengangkatan yang penting, seperti menteri, duta besar, hakim agung dan sebagainya, harus disetujui oleh Senat. Sering merupakan batu loncatan untuk menjadi presiden, seperti John F. Kennedy, Lyndon B. Johnson dan Gerald Ford.

Filipina: Senat. Jumlah anggota 24, dengan masa jabatan 6 tahun.

Republik Indonesia Serikat: Senat. Jumlah anggota kira-kira 32 sebagai wakil dari 16 "daerah-bagian". Senat tidak dapat menjatuhkan badan eksekutif. Di bidang perundang-undangan wewenangnya kurang daripada majelis rendah (Dewan Perwakilan Rakyat). Kalau rancangan undang-undang telah diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat, tetapi ditolak oleh Senat, maka rancangan undang-undang dapat dibicarakan lagi dalam Dewan Perwakilan Rakyat, dan kalau diterima lagi dengan mayoritas 2/3 dari anggota yang hadir, rancangan undang-undang dianggap telah diterima.

Majelis Rendah

Biasanya semua anggota dipilih dalam pemilihan umum; dianggap sebagai majelis yang terpenting. Biasanya masa jabatan sudah ditentukan (Amerika Serikat 2 tahun, Filipina 2 tahun). Di Inggris dan India masa jabatan maksimal 5 tahun, akan tetapi sewaktu-waktu dapat dibubarkan atas anjuran perdana menteri untuk diadakan pemilihan baru.

Wewenang majelis rendah biasanya lebih besar daripada wewenang majelis tinggi, kecuali di Amerika Serikat. Wewenang ini tercermin baik di bidang legislatif maupun di bidang pengawasan (kontrol). Di negara-negara yang memakai sistim parlementer, seperti Inggris dan India, majelis ini dapat menjatuhkan kabinet. Dalam sistim presidensiil, seperti Amerika Serikat dan Filipina, majelis rendah tidak mempunyai wewenang ini.

Inggris: House of Commons. Jumlah anggota kira-kira 630 orang, dengan masa jabatan maksimal 5 tahun. House of Commons dapat menjatuhkan badan eksekutif.

India: Lok Sabha. Jumlah anggota kira-kira 520, dengan masa jabatan maksimal 5 tahun. Lok Sabha dapat menjatuhkan badan eksekutif.

Amerika Serikat: House of Representatives. Jumlah anggota kira-kira 435 orang, dengan masa jabatan 2 tahun.

Filipina: National Assembly. Jumlah anggota kira-kira 104 orang, dengan masa jabatan 4 tahun.

Fungsi Badan Legislatif

Di antara fungsi badan legislatif yang paling penting ialah:

1. Menentukan policy (kebijaksanaan) dan membuat undang-undang. Untuk itu dewan perwakilan rakyat diberi hak inisiatif, hak

untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan undang-undang yang disusun oleh pemerintah, dan hak budget.

2. Mengontrol badan eksekutif dalam arti menjaga supaya semua tindakan badan eksekutif sesuai dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah ditetapkan. Untuk menyelenggarakan tugas ini, badan perwakilan rakyat diberi hak-hak kontrol khusus.

Di samping itu terdapat banyak badan legislatif yang menyelenggarakan beberapa fungsi lain seperti misalnya mensahkan ("ratify") perjanjian-perjanjian internasional yang dibuat oleh badan eksekutif. Perlu dicatat bahwa beberapa badan legislatif (antara lain Amerika Serikat) mempunyai wewenang untuk meng"impeach" (menuntut) dan mengadili pejabat tinggi, termasuk presiden. Di Perancis badan legislatif berwenang menuntut pejabat tinggi termasuk presiden dan menteri-menteri, akan tetapi pengadilan tinggilah yang mengadili.

Fungsi Legislatif

Menurut teori yang berlaku maka tugas utama dari badan legislatif terletak di bidang perundang-undangan. Untuk membahas rancangan undang-undang sering dibentuk panitia-panitia yang berwenang untuk memanggil menteri atau pejabat lainnya untuk diminta keterangan seperlunya. Di beberapa negara seperti Amerika Serikat dan Perancis, panitia legislatif ini sangat berkuasa, tetapi di negara lain seperti Inggris, panitia-panitia ini hanya merupakan panitia teknis saja. Biasanya sidang-sidang panitia legislatif diadakan secara tertutup, kecuali di Amerika Serikat di mana dapat ditentukan bahwa sidang panitia terbuka untuk umum.

Akan tetapi dewasa ini telah menjadi gejala umum bahwa titik-berat di bidang legislatif telah banyak bergeser ke tangan badan eksekutif. Mayoritas dari perundang-undangan dirumuskan dan dipersiapkan oleh badan eksekutif, sedangkan badan legislatif tinggal membahas dan mengamendeernya. Lagipula undang-undang yang dibuat atas inisiatif badan legislatif sedikit sekali jumlahnya dan jarang menyangkut kepentingan umum. Hal ini tidak mengherankan, sebab dalam negara modern badan eksekutif bertanggungjawab atas peningkatan taraf kehidupan rakyat dan karena itu harus memainkan peranan yang aktif dalam mengatur semua aspek kehidupan masyarakat. Dan kepemimpinannya tercermin dalam perundang-undangan yang dipersiapkannya.

Dalam tugas ini dia dibantu oleh para ahli serta sarana-sarana lainnya dalam masing-masing kementerian yang memang merupakan syarat mutlak untuk merumuskan rancangan undang-undang nya keahlian anggota-anggotanya lebih terbatas, sekalipun di beberapa negara anggota badan legislatif dibantu oleh staf administrasi dan research yang baik.[7]

Akan tetapi di bidang keuangan, kekuasaan badan legislatif masih tampak jelas. Rancangan anggaran belanja diajukan ke badan legislatif oleh badan eksekutif, akan tetapi badan legislatif mempunyai hak untuk mengadakan amandemen, dan dalam hal ini menentukan seberapa jauh anggaran pemerintah dan dengan demikian seluruh program kegiatan pemerintah dapat disetujui. Jadi, badan legislatiflah yang menentukan berapa dan dengan cara bagaimana uang rakyat dipergunakan. Dalam negara di mana badan eksekutif memainkan peranan yang dominan, badan legislatif biasanya tidak akan terlalu banyak mengubah rancangan anggaran belanja, akan tetapi dalam negara di mana badan legislatif merupakan badan yang kuat, badan legislatif dapat saja mengadakan banyak perubahan, termasuk mengurangi anggaran yang akan dipergunakan. Congress Amerika Serikat, misalnya, akhir-akhir ini sering mengurangi bantuan ekonomi untuk negara-negara yang sedang berkembang.

Fungsi Kontrol

Dengan semakin berkurangnya pengaruh badan legislatif di bidang legislatif, maka peranannya di bidang pengawasan dan kontrol bertambah menarik perhatian umum. Badan legislatif berkewajiban untuk mengawasi aktivitas badan eksekutif, agar supaya sesuai dengan kebijaksanaan yang telah ditetapkannya. Pengawasan dilakukan melalui sidang panitia-panitia legislatif dan melalui hak-hak kontrol yang khusus, seperti hak bertanya, interpelasi dan sebagainya.

a. *Pertanyaan Parlementer:*

Anggota badan legislatif berhak untuk mengajukan pertanyaan kepada pemerintah mengenai sesuatu hal. Di Inggris dan India kita melihat adanya "question hour" (jam bertanya), di mana pertanyaan diajukan secara lisan dalam sidang umum dan menteri yang bersangkutan atau kadang-kadang perdana menteri sendiri menjawabnya secara lisan pula. Oleh karena segala kegiatannya banyak menarik perhatian media massa, maka badan legislatif melalui diajukannya suatu pertanyaan parlementer dapat menarik perhatian umum terhadap sesuatu kejadian atau keadaan yang dianggap kurang wajar.

---

[7] Carter dan Herz, *op. cit.*, h. 140.

Di Indonesia semua badan legislatif, kecuali Dewan Perwakilan Rakyat-Gotong-Royong dalam masa Demokrasi Terpimpin, mempunyai hak bertanya. Pertanyaan ini biasanya diajukan secara tertulis dan dijawab pula secara tertulis oleh departemen yang bersangkutan. Di Indonesia pertanyaan parlementer hanya sedikit efek politiknya.

b. *Interpelasi:*

Kebanyakan badan legislatif mempunyai hak interpelasi yaitu hak untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijaksanaannya di sesuatu bidang. Badan eksekutif wajib memberi penjelasan dalam sidang pleno, penjelasan mana dibahas oleh anggota-anggota dan diakhiri oleh pemungutan suara, apakah keterangan pemerintah memuaskan atau tidak. Jika hasil pemungutan suara bersifat negatif, maka hal ini merupakan tanda peringatan bagi pemerintah bahwa kebijaksanaannya diragukan. Dalam suasana perselisihan antara badan legislatif dan badan eksekutif, interpelasi dapat dijadikan batu loncatan untuk diajukannya mosi tidak percaya. Di Republik Perancis ke-III (1870-1940) dan ke-IV (1946-1958) interpelasi sering menggoncangkan kedudukan kabinet.

Di Indonesia semua badan legislatif, kecuali Dewan Perwakilan Rakyat Gotong-Royong dalam masa Demokrasi Terpimpin, mempunyai hak interpelasi.

c. *Angket* (Enquete):

Hak angket adalah hak anggota badan legislatif untuk mengadakan penyelidikan sendiri. Untuk keperluan ini dapat dibentuk suatu panitia angket yang melaporkan hasil penyelidikannya kepada anggota badan legislatif lainnya, yang selanjutnya merumuskan pendapatnya mengenai soal ini, dengan harapan agar diperhatikan oleh pemerintah.

Di Indonesia semua badan legislatif kecuali Dewan Perwakilan Rakyat Gotong-Royong masa Demokrasi Terpimpin, mempunyai hak angket.

d. *Mosi:*

Umumnya dianggap bahwa hak mosi merupakan hak kontrol yang paling ampuh. Jikalau badan legislatif menerima sesuatu mosi tidak percaya, maka dalam sistim parlementer kabinet harus mengundurkan diri dan terjadi suatu krisis kabinet. Republik Perancis ke-III (1870-1940) dan ke-IV (1946-1958) terkenal karena banyaknya mosi yang menggoncangkan kedudukan kabinet.

Di Indonesia pada masa sistim parlementer, badan legislatif mempunyai hak mosi, tetapi mulai tahun 1959 hak ini ditiadakan.

Peranan Badan Legislatif di Bidang Pendidikan Politik

Dengan meningkatnya peranan kepemimpinan badan eksekutif di bidang perundang-undangan dan mundurnya peranan badan legislatif, sebagai badan pembuat undang-undang, maka, di samping peranan sebagai badan kontrol, dewasa ini sangat ditonjolkan peranan edukatifnya. Badan legislatif dianggap sebagai forum kerjasama antara golongan-golongan serta partai-partai dengan pemerintah, di mana beraneka ragam pendapat diadu di muka umum. Di fihak lain pembahasan kebijaksanaan pemerintah di muka umum merupakan kesempatan bagi pemerintah untuk menjelaskan tindakan serta rencananya.

Melalui media massa pula masyarakat ramai diajak mengikuti persoalan yang menyangkut kepentingan umum dan menilainya menurut kemampuan masing-masing. Dengan demikian rakyat dididik ke arah kewarganegaraan yang sadar dan bertanggungjawab dan partisipasi politik dapat dibina.

Di fihak lain, bagi anggota badan legislatif terbuka kesempatan untuk bertindak sebagai pembawa suara rakyat dan mengajukan perasaan-perasaan dan pandangan-pandangan yang berkembang secara dinamis dalam masyarakat ramai. Dengan demikian "gap" antara yang memerintah dan yang diperintah dapat sekedar diperkecil. Dalam beberapa negara baru peranan edukatif badan legislatif mungkin lebih efektif daripada peranan-peranan lainnya.

Badan Legislatif di Negara-negara Komunis

Peranan dan wewenang badan legislatif di negara-negara komunis berlainan sekali dengan badan legislatif di negara-negara demokratis oleh karena didasari oleh ideologi komunis. Lagipula dalam meneropong kekuasaan dan wewenang badan legislatif perlu diperhatikan peranan Partai Komunis dalam rangka konstitusionil.

Secara formil, badan legislatif Uni Soviet, yaitu Soviet Tertinggi, sangat ditonjolkan peranannya sebagai organ kekuasaan negara tertinggi (the highest organ of state power), yang merupakan perwujudan dari "kemauan rakyat yang tunggal" (single popular will). Soviet Tertinggi tidak hanya merupakan kekuasaan legislatif tunggal (sole USSR legislative organ), tetapi juga memiliki kekuasaan eksekutif dan yudikatif. Karena konsentrasi kekuasaan di tangan badan legislatif. sistim ini sering disebut *"assembly government"* (pemerintahan majelis). Soviet Tertinggi mendelegasikan kekuasaannya menurut suatu pola yang mirip dengan sistim konstitusionil di negara demokratis, yaitu sebagian besar kekuasaan eksekutifnya diserahkan kepada suatu kabinet (council of ministers) yang secara formil bertanggungjawab kepada Soviet Tertinggi. Kekuasaan yudikatif diserahkan kepada badan-badan peradilan. Mendelegasikan kekuasaan ini memang sangat perlu sebab Soviet Tertinggi hanya bersidang beberapa minggu setahun sehingga praktis tidak mungkin untuk menyelenggarakan kekuasaan yang luas itu.

Anggota Soviet Tertinggi berjumlah kira-kira 1300 orang dan dibagi dalam dua majelis, yaitu Soviet of the Union (yang boleh disamakan dengan majelis rendah) dan Soviet of Nationalities (yang boleh disamakan dengan majelis tinggi) yang mewakili 15 negara bagian dan daerah-daerah otonom lainnya. Keanggotaan mencakup anggota Partai Komunis dan orang-orang non-partai yang telah disetujui oleh partai. Mereka dipilih untuk masa jabatan empat tahun dalam pemilihan yang bebas dan rahasia. Akan tetapi sistim pemilihan yang dipakai adalah sistim calon tunggal untuk setiap kursi, jadi tidak ada persaingan dalam perebutan kursi. Menurut perhitungan resmi, jumlah anggota non-partai dalam Soviet Tertinggi 1962-1966 adalah 24%. Anggota Soviet Tertinggi tidak merupakan "professional politicians" tetapi mewakili pelbagai bidang kegiatan ekonomi dan industri yang selesai bersidang di Moskwa selama dua atau tiga minggu, kembali ke pekerjaannya di daerah masing-masing. Hal ini didasari pandangan bahwa badan legislatif seharusnya merupakan "working bodies" dan bukan "talking bodies".

Anggota Soviet Tertinggi memilih kira-kira 30 orang untuk bertindak sebagai Presidium Soviet Tertinggi. Badan ini bertindak atas nama Soviet Tertinggi selama badan itu tidak bersidang, seperti misalnya menunjuk dan menghentikan menteri. Dia dapat membubarkan Soviet Tertinggi kalau ada perselisihan antara kedua majelis dan mengadakan pemilihan umum baru (hal ini belum pernah terjadi).

Kedudukan Presidium Soviet Tertinggi boleh dinamakan unik sebab selain menyelenggarakan kekuasaan Soviet Tertinggi tertentu, dia juga merupakan kepala negara kolektif (collegium president). Dalam menjalankan fungsinya anggota-anggota Presidium mempunyai kedudukan yang sama, hanya dalam upacara formil dan protokoler seperti menyematkan tanda jasa dan menerima tamu asing Ketua Presidium bertindak atas nama seluruh Presidium. Dia juga yang biasanya disebut Presiden Uni Soviet.

Wewenang Presidium mencakup bidang eksekutif seperti mengeluarkan dekrit-dekrit, yang dalam sidang Soviet Tertinggi berikutnya disahkan. Di samping itu Presidium mempunyai wewenang yudikatif untuk membatalkan keputusan-keputusan dan aturan-aturan kabinet kalau dianggap tidak sesuai dengan undang-undang, dan memberi tafsiran yang mengikat mengenai undang-undang. Presidium secara formil bertanggungjawab kepada Soviet Tertinggi, akan tetapi dalam praktek Presidium membimbing Soviet Tertinggi. Hal ini dimungkinkan oleh karena anggota Presidium merangkap menjadi pimpinan Partai Komunis.

Sekalipun Soviet Tertinggi secara formil merupakan organ yang memegang semua kekuasaan, dalam praktek dapat dilihat bahwa badan itu, karena pendeknya masa.sidangnya, sebenarnya dipimpin oleh Presidiumnya. Kabinet secara formil bertanggungjawab kepada Soviet Tertinggi serta Presidiumnya, dan menteri-menteri ditunjuk dan dihentikan oleh badan tersebut. Akan tetapi dalam praktek kabinet memainkan peranan yang lebih dominant.

Akan tetapi kekuasaan yang sebenarnya terletak di tangan pimpinan partai. Kelancaran pekerjaan dan koordinasi antara masing-masing badan kekuasaan dijamin oleh terjalinnya jabatan dalam masing-masing lembaga dengan pimpinan partai. Boleh dikatakan bahwa secara formil semua kekuasaan dimiliki oleh Soviet Tertinggi sebagai wakil rakyat, akan tetapi bahwa pemakaian kekuasaan itu yang seharusnya bergantung kepada "kemauan rakyat yang tunggal" tidak ditentukan dalam dewan perwakilan itu, tetapi dalam pimpinan Partai Komunis. Mengenai hal ini dikatakan oleh Andrei Y. Vyshinsky: "Basis politik Uni Soviet mencakup – sebagai azas yang paling penting dari diktatur kelas pekerja – peranan Partai Komunis sebagai pemimpin serta pengarah di semua bidang kegiatan ekonomis, sosial dan budaya" (The political basis of the USSR comprises – as the most important principle of the worker-class dictatorship – the leading and directing role of the Communist Party in all fields of economic, social and cultural activity). Azas yang dipakai ialah bahwa "Partai harus memperkembangkan keputusan-keputusan melalui organ-organ Soviet dalam rangka Undang-Undang Dasar Soviet" (The party must develop its decisions through Soviet organs within the framework of the Soviet Constitution).[8]

---

[8] Vyshinsky, *op. cit.*, h. 159.

Dalam praktek, badan legislatif komunis, baik di Uni Soviet maupun dalam negara-negara komunis lainnya yang pada umumnya mengikuti pola Uni Soviet, tidak bertindak sebagai badan yang menonjolkan peranan sebagai badan legislatif atau pun sebagai badan pengontrol dan pengoreksi terhadap pemerintah, akan tetapi dia merupakan alat untuk menjalin masyarakat ramai dengan aparatur pemerintahan. Dia merupakan forum untuk mengumumkan, menjelaskan dan membicarakan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang ditentukan oleh penguasa. Di samping itu dia memberikan kepada warga negara suatu "sense of participation" dan bagi penguasa merupakan lambang partisipasi rakyat.

Badan Legislatif di Indonesia

Kita telah mengenal delapan badan Legislatif di Indonesia, yaitu:

1. Volksraad: 1918-1942
2. Komite Nasional Indonesia: 1945-1949
3. DPR dan Senat Republik Indonesia Serikat: 1949-1950
4. DPR Sementara: 1950-1956
5. a. DPR (hasil pemilihan umum 1955): 1956-1959
   b. DPR Peralihan: 1959-1960
6. DPR-Gotong Royong — Demokrasi Terpimpin: 1960-1966
7. DPR-Gotong Royong — Demokrasi Pancasila: 1966-1971
8. DPR (hasil pemilihan umum 1971): 1971-

Volksraad: 1918-1942

Jumlah anggota 38, ditambah dengan ketua, seorang Belanda, yang ditunjuk oleh pemerintah. Pada permulaan berdirinya Volksraad partisipasi dari organisasi politik Indonesia sangat terbatas. Dari 38 orang anggota, 4 orang mewakili organisasi Indonesia, di antaranya dari Budi Utomo dan Sarikat Islam. Hal ini berubah pada tahun 1931, waktu diterima prinsip "mayoritas pribumi". Dari jumlah 60 orang anggota ada 30 orang Indonesia pribumi, di antaranya 22 dari partai dan organisasi politik; ketuanya tetap orang Belanda. Fraksi Nasional di bawah pimpinan Husni Thamrin memainkan peranan yang penting.[9]

---

[9] Semua angka mengenai Volksraad diambil dari A.K. Pringgodigdo, *Sejarah Pergerakan Rakyat Indonesia* (Jakarta: Dian Rakyat, 1970), h. 74-75, 138-141.

Komite Nasional Indonesia: 1945-1949

Seluruhnya Komite Nasional mengadakan enam kali sidang, yang pertama diadakan pada 29 Agustus 1945 di Jakarta dan yang terakhir pada 15 Desember 1949 di Yogyakarta. Menjelang sidang pertama yaitu pada tanggal 23 Agustus 1945 jumlah anggotanya kira-kira 103 orang dan pada sidang terakhir anggotanya berjumlah kira-kira 536 orang.[10] Komite Nasional Indonesia dan terutama Badan Pekerja merupakan lambang dari dukungan rakyat kepada perjuangan kemerdekaan.

Sejak proklamasi kemerdekaan sampai pulihnya kembali Negara Kesatuan R.I. tanggal 17 Agustus 1950, Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia maupun Komite Nasional Indonesia sendiri telah menyetujui 133 Rancangan Undang-Undang menjadi Undang-Undang, di antaranya yang terpenting adalah Undang-Undang No. 11 Tahun 1949 tentang pengesahan Konstitusi Republik Indonesia Serikat; mengeluarkan 6 mosi dan 2 Interpelasi.

Badan Legislatif Republik Indonesia Serikat: 1949-1950

Terdiri dari dua majelis, yaitu: Senat, dengan jumlah anggota 32 orang dan Dewan Perwakilan Rakyat dengan jumlah anggota 146 orang, 49 orang di antaranya dari Republik Indonesia yang berpusat di Yogyakarta. DPR mempunyai hak budget, inisiatif dan amandemen, di samping wewenang untuk menyusun rancangan undang-undang bersama-sama pemerintah. Hak-hak lainnya yang dimiliki adalah hak bertanya, hak interpelasi dan hak angket; akan tetapi tidak mempunyai hak untuk menjatuhkan kabinet.

Dalam masa setahun itu telah diselesaikan 7 buah Undang-Undang termasuk di antaranya Undang-Undang No. 7 Tahun 1950 tentang perubahan Konstitusi Sementara R.I.S. menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia; 16 Mosi dan 1 Interpelasi, baik oleh Senat maupun DPR.

Dewan Perwakilan Rakyat Sementara: 1950-1956

DPRS ini mempunyai kira-kira 235 anggota, terdiri dari anggota bekas DPR dan bekas Senat Republik Indonesia Serikat, serta anggota Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia dan anggota Dewan Pertimbangan Agung Republik Indonesia yang berpusat di Yogyakarta. Badan ini mempunyai hak legislatif seperti hak budget, hak amandemen, hak inisiatif dan hak kontrol seperti hak bertanya, interpelasi, angket dan mosi.[11]

---

[10] Semua angka mengenai Badan Legislatif Indonesia — kecuali Volksraad — diambil dari *Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia* yang disusun oleh Sekretariat DPR-GR (Jakarta: 1971?).

Dewan Perwakilan Rakyat Sementara telah membicarakan 237 Rancangan Undang-Undang dan menyetujui 167 di antaranya menjadi Undang-Undang, yang terpenting di antaranya Undang-Undang No. 7 Tahun 1953 tentang pemilihan Anggota-Anggota Konstituante dan Anggota-Anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Juga telah menyetujui 21 mosi dari 82 yang diusulkan, 16 interpelasi dari 24 yang diajukan, 1 angket dan melaksanakan 2 kali hak budget.

Dewan Perwakilan Rakyat (hasil pemilihan umum 1955):1956-1959

Jumlah anggota pada tahun 1956 adalah 272 orang. Dari jumlah tersebut 60 anggota merupakan wakil Masyumi, 58 wakil PNI, 47 wakil NU, 32 wakil PKI dan selebihnya anggota-anggota dari sejumlah partai-partai kecil. Jumlah fraksi adalah 18 dan 2 orang wakil yang tidak berfraksi. Wewenang badan ini di bidang legislatif dan kontrol tidak berbeda dengan DPR-Sementara.

Dalam masa DPR ini telah diajukan 145 Rancangan Undang-Undang dan 113 di antaranya disetujui menjadi Undang-Undang, diusulkan 8 mosi dan 2 di antaranya disetujui, serta diajukan 8 Interpelasi dan 3 di antaranya disetujui.

Dewan Perwakilan Rakyat Pemilihan Umum Berlandaskan UUD 1945 (DPR Peralihan): 1959-1960

Dengan berlakunya kembali UUD 1945, dengan Penetapan Presiden No. 1 Tahun 1959 ditetapkan bahwa DPR hasil pemilihan umum 1955 menjalankan tugas DPR menurut UUD 1945. DPR ini sering disebut sebagai DPR Peralihan. Dengan berlakunya kembali UUD 1945, maka Dewan Perwakilan Rakyat bekerja dalam suatu rangka yang lebih sempit, dalam arti bahwa hak-haknya kurang terperinci dalam UUD 1945 jika dibandingkan dengan UUD RIS 1949 dan UUDS 1950.

UUD 1945 menentukan adanya sistim presidensiil dalam mana DPR tidak boleh menjatuhkan Presiden. Secara formil kedudukan DPR terhadap badan eksekutif adalah sama derajat (nevengeschikt) akan tetapi di dalam beberapa hal kedudukan DPR terhadap Presiden cukup kuat, oleh karena anggota DPR secara otomatis menjadi anggota MPR. Jumlah total mereka adalah 50% dari anggota MPR, sehingga suara anggota DPR kalau kompak dan bersatu dapat mempengaruhi suasana dalam MPR (seperti terbukti waktu Memorandum DPR-GR tanggal 9 Juni 1966 yang diajukan kepada MPRS diterima oleh Badan itu sebagai Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966). Lagipula DPR mempunyai hak untuk memanggil sidang luar biasa MPR kalau dianggap perlu untuk meminta tanggungjawab kepada Presiden (Penjelasan VII), suatu hak yang tidak diberikan kepada Presiden.

---

[11] Lihat juga Miriam Budiardjo, "The Provisional Parliament in Indonesia". *Far Eastern Survey*, New York: Februari 1956.

Wewenang badan legislatif menurut UUD 1945 mencakup ketetapan bahwa tiap undang-undang memerlukan persetujuan DPR (pasal 20). Lagipula DPR mempunyai hak inisiatif (pasal 21), hak untuk memprakarsai rancangan undang-undang. Juga ditentukan bahwa "dalam hal ikhwal kepentingan yang memaksa" Presiden boleh menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai Pengganti Undang-Undang yang harus pula mendapat persetujuan DPR (pasal 22). Dalam Penjelasan dikemukakan bahwa " dalam keadaan yang genting, yang memaksa Pemerintah untuk bertindak lekas dan tepat . . . Pemerintah tidak akan terlepas dari pengawasan DPR". Hak lain yang ditentukan oleh UUD 1945 ialah hak budget (pasal 23) yaitu hak untuk turut memutuskan rancangan undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

DPR Peralihan ini dibubarkan dengan Penetapan Presiden No. 3 Tahun 1960 justru karena timbulnya perselisihan antara Pemerintah dengan DPR Peralihan ini mengenai penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara di mana dari 44 milyard rupiah yang diajukan Pemerintah hanya disetujui sekitar 36 sampai 38 milyard rupiah saja. Di samping hak-hak tersebut di atas dalam rangka melaksanakan tugasnya di bidang pengawasan, DPR Peralihan ini mempunyai hak-hak: mengajukan pertanyaan, meminta keterangan, mengadakan penyelidikan, mengajukan amandemen dan mengajukan usul pernyataan pendapat atau usul-usul lain serta dapat mengajukan anjuran calon untuk mengisi suatu jabatan, jika hal demikian ditentukan undang-undang (Peraturan Tata Tertib DPR, Keputusan No. 8/DPR-45/59 pasal 70).

DPR Peralihan ini mempunyai 262 anggota terdiri dari 56 anggota PNI, 53 anggota dari Masyumi, 45 anggota dari NU, 33 anggota dari PKI dan selebihnya anggota dari sejumlah partai-partai kecil. Jumlah fraksi adalah 18 dan 4 anggota tidak berfraksi.

DPR Peralihan ini hanya berhasil menyelesaikan 5 buah undang-undang dan 2 buah usul pernyataan pendapat.

Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong Demokrasi Terpimpin: 1960-1966

Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong ini didirikan dengan Penetapan Presiden No. 4 Tahun 1960 sebagai pengganti DPR Peralihan yang dibubarkan dengan Penetapan Presiden No. 3 Tahun 1960. DPR-GR berbeda sekali dengan badan-badan legislatif sebelumnya. Tidak hanya oleh karena dia bekerja dalam suatu sistim pemerintahan yang lain, akan tetapi juga oleh karena dia bekerja dalam suasana di mana DPR ditonjolkan peranannya sebagai pembantu pemerintah, suasana mana tercermin dalam istilah Gotong Royong. Perubahan fungsi ini tercermin di dalam tata tertib DPR-GR yang dituangkan dalam Peraturan Presiden No. 14 Tahun 1960. Di dalam Peraturan Tata Tertib tidak disebut hak kontrol seperti hak bertanya, hak interpelasi dan sebagainya.

Kelemahan DPR-GR di bidang legislatif ialah bahwa DPR-GR kurang sekali memakai hak inisiatifnya untuk mengajukan rancangan undang-undang.[12] Selain dari itu DPR-GR telah membiarkan badan eksekutif mengadakan Penetapan-Penetapan Presiden atas dasar Dekrit 5 Juli 1959, seolah-olah Dekrit merupakan sumber hukum baru. Padahal, Dekrit sekedar untuk menuntun langkah kembali ke Undang-Undang Dasar 1945, tetapi sesudah itu semua perundang-undangan seharusnya berdasarkan langsung pada Undang-Undang Dasar 1945. Lagipula banyak keputusan penting (seperti pengguntingan uang, politik Konfrontasi, pengambilan alih perkebunan dan perusahaan asing, dan sebagainya) diputuskan di luar DPR-GR.

Selain dari itu DPR-GR telah menerima baik Undang-Undang Pokok Kekuasaan Kehakiman No. 19 Tahun 1964, yang memberi wewenang kepada Presiden untuk "turut atau campur tangan dalam soal pengadilan" demi kepentingan revolusi, suatu ketentuan yang dengan tegas menyalahi ketentuan Undang-Undang Dasar bahwa kekuasaan kehakiman terlepas dari pengaruh kekuasaan Pemerintah (Penjelasan Pasal 24 dan 25).

Juga dalam hal keanggotaan DPR mengalami perubahan besar. Jika dalam DPR sebelumnya perwakilan didasarkan atas azas per-

---

[12] Lihat juga Miriam Budiardjo, "Peranan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Demokrasi Terpimpin" dalam *Himpunan Kuliah Politik Dalam Negeri*, Kursus singkat Khusus Seskoad (Bandung: Seskoad, Juli 1966).

No.	PARTAI, GOLONGAN, FRAKSI PERWAKILAN DLL.	K.N.I.P.		DPR. RIS.	DPR.S.	DPR 19
		1946	1949		1954	1956
1.	MASYUMI	60	60		43	60
2.	P.N.I.	45	45		42	58
3.	N.U.	—	—		8	47
4.	P.K.I.	35	32		17	32
5.	PARKINDO	8	12		5	9
6.	P.S.I.I.	—	12		4	8
7.	KATHOLIK (P.K.R.I.)	4	12		9	8
8.	P.S.I.	35	36		15	5
9.	MURBA	—	8		4	—
10.	PERTI	—	—		1	4
11.	I.P.K.I.	—	—		—	—
12.	P.B.I. (Partai Buruh Indonesia)	35	34		6	—
13.	P.I.R. Hazairin	—	—		19	1
14.	P.I.R. Wongso	—	—		3	
15.	P.R.N.	—	—		13	
16.	PERSATUAN PROGRESIF	—	—		10	
17.	DEMOKRAT	—	—		9	
18.	PARINDRA	—	—		7	
19.	S.K.I.	—	—		4	
20.	SOBSI.	—	—		2	
21.	B.T.I.	—	—		2	
22.	G.T.I.	—	—		1	
23.	NASIONAL PROGRESIF[2]	—	—		—	11
24.	PENDUKUNG PROKLAMASI[3]	—	—		—	11
25.	PEMBANGUNAN	—	—		—	7
26.	Gerakan Pembela Pancasila	—	—		—	2
27.	P3.R.I.	—	—		—	2
28.	Perorangan A.K.U.I.	—	—		—	1
29.	Perorangan P.P.T.I.	—	—		—	1
30.	Golongan/Perwakilan/Tak berpartai dan lain-lain	184	285		11	5
31.	PARTINDO	—	—		—	—
32.	PARMUSI	—	—		—	—
33.	GOLKAR	—	—		—	—
34.	A.B.R.I.	—	—		—	—
			536	146[1]	235	272

KETERANGAN

Dalam menyusun ikhtisar ini penulis dibantu oleh Drs. Abd. Mutalib berdasarkan "SEPEREMPAT ABAD DPR. R.I." dan keterangan-keterangan dari Seksi Dokumentasi DPRGR.

1 Keanggotaan DPR.RIS merupakan wakil-wakil dari Negara-Negara Bagian Republik Indonesia (49), Indonesia Timur (17), Jawa Timur (15), Madura (5), Pasundan (21), Sumatera Timur (4), Sumatera Selatan (4), Jawa Tengah (12), Bangka (2), Beliton (2), Riau (2), Kalimantan Barat (4), Dayak Besar (2), Banjar (3), Kalimantan Tenggara (2), Kalimantan Timur (2), sedangkan mengenai keanggotaan dari wakil-wakil partai politik kurang jelas.

2 Nasional Progresif; merupakan gabungan dari partai-partai/organisasi-organisasi: Baperki, Acoma, Murba, PRN, Grinda, P.I.R. Wongso dan anggota perorangan R. Soedjono Prawirosoedardjo.

3 Pendukung Proklamasi; merupakan gabungan dari partai-partai/organisasi-organisasi: I.P.K.I., Partai Buruh, PRIM, PRI dan PRD.

4 261 anggota Golkar terbagi atas 227 wakil yang dipilih, 25 wakil diangkat, 9 wakil Irian Jaya.

PEMILU 55	DEWAN PERWAKILAN RAKYAT GOTONG ROYONG					DPR PEMILU 1971
1959	A	B	C	D	E	
53	—	—	—	—	—	—
58	44	44	44	47	78	20
45	36	36	36	46	75	58
33	30	30	—	—	—	—
8	6	6	6	11	17	7
8	5	5	5	12	20	10
8	5	5	5	11	15	3
5	—	—	—	—	—	—
—	1	1	—	4	4	—
4	2	2	2	6	9	2
5	—	2	2	9	11	—
—						
1						
12						
5						
6						
1						
2						
—						
1						
7						
—	1	2	2	2	—	—
—	—	—	—	—	18	24
—	118	133	102	160	92	261[4]
—	35	38	38	42	75	75
262	283	304	242	350	414	460

DPR-GR:

A. Komposisi keanggotaan DPRGR dengan Keputusan Presiden No. 156/1960, tanggal 24 Juni 1960.

B. Komposisi keanggotaan DPRGR sebelum/menjelang Peristiwa G.30.S/P.K.I.

C. Komposisi keanggotaan DPRGR setelah adanya peristiwa G.30.S/P.K.I. di mana 62 orang anggota DPRGR diberhentikan dengan Keputusan Pimpinan DPRGR No. 31/Pimp/III/65-66, tanggal 30 Maret 1966.

D. Komposisi keanggotaan DPRGR setelah adanya Redressing (penyegaran I) di DPRGR. Dengan Penetapan Presiden No. 7/1967, keanggotaan DPRGR ditambah dengan 108 orang.

E. Komposisi keanggotaan DPRGR setelah adanya Redressing (Penyegaran II) di DPRGR, sesuai dengan Keputusan Presiden No. 57/1968 dan Keputusan Presiden No. 58/1968, jumlah anggota DPRGR menjadi 414 orang yang terbagi dalam 13 Fraksi.

wakilan politik atau atas perwakilan melalui partai-partai politik, maka dalam DPR-GR keanggotaan meliputi juga beberapa golongan karya antara lain anggota dari angkatan bersenjata, tani, buruh, alim ulama, pemuda, koperasi, wanita, dan sebagainya. Jumlah total anggota adalah 130 anggota partai, 152 golongan karya dan 1 wakil Irian, sehingga menjadi 283 anggota. Semua anggota ini tidak dipilih tetapi ditunjuk oleh Presiden dari daftar-daftar yang diajukan oleh partai dan golongan masing-masing. Dari partai-partai politik banyak anggota DPR hasil pemilihan umum kembali menduduki kursi dalam DPR-GR kecuali wakil-wakil dari partai Masyumi dan PSI yang pada tahun 1960 telah dibubarkan oleh Presiden Sukarno. Pimpinan DPR-GR diberi status Menteri, sesuatu yang bertentangan dengan azas trias politica.

Dalam masa Demokrasi Termimpin sistim pemungutan suara diganti dengan sistim musyawarah untuk mencapai mufakat. Ketentuan ini terdapat antara lain dalam Amanat Presiden 1959 yang menyatakan bahwa "Undang-Undang Dasar 1945 adalah asli cerminan kepribadian bangsa Indonesia yang sejak jaman purbakala mulai mendasarkan sistim pemerintahannya kepada musyawarah dan mufakat dengan pimpinan suatu kekuasaan sentral di tangan seorang Sesepuh – seorang ketua yang tidak mendiktatori tetapi "memimpin", "mengayomi". Dalam tata tertib DPR-GR (Peraturan Presiden No. 14 Tahun 1960, Pasal 103) yang berlaku sampai September 1964, ditentukan bahwa "Keputusan sedapat mungkin diambil dengan kata mufakat". Akan tetapi ditetapkan pula bahwa, jika tidak tercapai kata mufakat, maka Presiden mengambil keputusan dengan memperhatikan pendapat-pendapat yang dikemukakan dalam musyawarah. Dengan demikian Kepala Eksekutif diberi wewenang dalam proses mengambil keputusan badan legislatif. Dalam tata tertib baru (Peraturan Presiden No. 32 Tahun 1964) prosedur musyawarah/mufakat tetap dipertahankan, akan tetapi peranan Presiden dalam proses mengambil keputusan tidak disebut.

Selama masa kerjanya, DPR-GR telah mengesahkan 117 Undang-Undang, dengan perincian: tahun 1960 disyahkan 5 Undang-Undang, tahun 1961 disyahkan 22 Undang-Undang, tahun 1962 disyahkan 19 Undang-Undang, tahun 1963 disyahkan 14 Undang-Undang, tahun 1964 disyahkan 36 Undang-Undang dan tahun 1965 disyahkan 21 Undang-Undang.

Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong Demokrasi Pancasila: 1966-1971

Dalam suasana menegakkan Orde Baru sesudah terjadinya G. 30 S/PKI, DPR-GR mengalami perubahan, baik mengenai keanggotaan maupun wewenangnya. Anggota PKI dikeluarkan, sedang partai-partai politik lainnya memakai hak recallnya untuk mengganti anggota yang dianggap tersangkut dalam atau bersimpati dengan PKI, dengan wakil lain. Susunan keanggotaan DPR-GR menjadi jumlah total 242 anggota. Di antaranya 102 merupakan anggota partai politik, antara lain 44 anggota PNI dan 36 anggota NU, selebihnya anggota beberapa partai kecil. Di samping itu ada 140 anggota Golongan Karya (termasuk ABRI).

Selain dari itu diusahakan supaya tata kerja DPR-GR lebih sesuai dengan ketentuan-ketentuan Undang-Undang Dasar 1945, terutama yang menyangkut kontrolnya. Aturan tata tertib baru (pertama Keputusan DPR-GR No. 31/DPR-GR/IV/65-66 kemudian disempurnakan dengan Keputusan DPR-GR No. 10/DPR-GR/III/1967-1968) pasal 77 ayat 1 menentukan bahwa badan itu melakukan pengawasan dengan usaha-usaha seperti berikut: mengajukan pertanyaan, meminta keterangan (interpelasi), mengadakan penyelidikan (angket), mengajukan perubahan, mengajukan usul pernyataan pendapat atau usul-usul lain dan menganjurkan seseorang jika ditentukan oleh undang-undang.

Mengenai soal mengambil keputusan, sistim musyawarah/mufakat masih dipertahankan dengan ketentuan bahwa keputusan harus diambil oleh anggota DPR sendiri (tanpa campur tangan dari Presiden). Di samping itu dibuka kemungkinan untuk memakai cara memutuskan yang oleh Undang-Undang Dasar 1945 ditetapkan untuk MPR, yaitu "dengan suara terbanyak". Ditetapkan bahwa dalam soal mengambil keputusan diadakan dua tahap. Pertama-tama dicoba mencari mufakat; jika tidak tercapai mufakat, padahal soal ini menyangkut kepentingan nasional yang penting dan urgen, maka diadakan pemungutan suara secara rahasia dan tertulis atas sistim suara yang terbanyak (Tata tertib pasal 4).

DPR-GR Demokrasi Pancasila telah menyelesaikan 82 buah Undang-Undang, yang terpenting di antaranya ialah Undang-Undang No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat, No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPR Daerah; menyelesaikan 7 buah resolusi, 9 buah pernyataan pendapat dan 1 buah angket.

Dewan Perwakilan Rakyat (hasil pemilihan umum 1971): 1971-

DPR-RI ini adalah hasil pemilihan umum yang diselenggarakan pada tanggal 3 Juli 1971 berdasarkan Undang-Undang No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat dan Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Mempunyai 460 anggota (100 anggota diangkat dan 360 anggota dipilih dalam pemilihan umum seperti disebut dalam pasal 10 ayat 3 Undang-Undang No. 16 Tahun 1969) yang terdiri dari:

261 anggota dari Golongan Karya Pembangunan (227 anggota dipilih melalui pemilihan umum, 25 diangkat dan 9 anggota mewakili Irian Jaya)
58 anggota dari NU
24 anggota dari PARMUSI
10 anggota dari PSII
2 anggota dari PERTI
20 anggota dari PNI
7 anggota dari PARKINDO
3 anggota dari PARTAI KATOLIK dan
75 anggota dari ABRI (seluruhnya diangkat).

Guna menyederhanakan dan meningkatkan effisiensi kerja para anggota dalam melaksanakan tugasnya sebagai wakil rakyat maka dibentuk Fraksi dalam DPR-RI. Pengertian Fraksi menurut peraturan tata tertib DPR-RI (Keputusan No. 7/DPR-RI/III/71-72 pasal 33 ayat 1) adalah pengelompokan anggota DPR-RI yang mencerminkan konstelasi pengelompokan politik dalam masyarakat yang terdiri dari unsur-unsur Golongan Karya dan Golongan Politik. Semua anggota DPR-RI wajib menjadi anggota Fraksi. Berdasarkan pengelompokan di atas maka dibentuk Fraksi yaitu:

- Fraksi A.B.R.I.
- Fraksi Karya Pembangunan,
- Fraksi Demokrasi Pembangunan yang terdiri (pengelompokan) dari PNI, PARKINDO dan PARTAI KATOLIK yang setelah berfungsi menjadi *Fraksi Partai Demokrasi Indonesia,* dan
- Fraksi Persatuan Pembangunan yang terdiri (pengelompokan) dari NU, PARMUSI, PSII dan PERTI yang setelah berfusi menjadi Fraksi Partai Persatuan Pembangunan; sehingga komposisinya sekarang menjadi sebagai berikut: Fraksi A.B.R.I. 75 anggota, Fraksi Karya Pembangunan 261 anggota, Fraksi Partai Demokrasi Indonesia 30 anggota dan Fraksi Partai Persatuan Pembangunan 94 anggota.

Sesuai dengan ketentuan UUD 1945, DPR-RI ini di samping bersama-sama Pemerintah bertugas membentuk undang-undang dan menetapkan APBN, juga bertugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, APBN dan kebijaksanaan Pemerintah (kontrol). Untuk melaksanakan tugas kontrol ini sebagai disebutkan dalam pasal 8 ayat 1 Per. Tata Tertib DPR-RI, anggota DPR-RI mempunyai hak: mengajukan pertanyaan, meminta keterangan (interpelasi), mengadakan penyelidikan (angket), mengadakan perubahan (amandemen), mengajukan pernyataan pendapat dan mengajukan/menganjurkan seseorang jika ditentukan oleh perundang-undangan.

Sebagai hasil pelaksanaan tugas-tugas DPR-RI di atas sejak tanggal 2 Oktober 1971 sampai dengan 27 April 1976 telah menghasilkan 34 buah undang-undang, 3 buah memorandum dan 4 buah usul pernyataan pendapat. Berbeda dengan DPR-GR Demokrasi Pancasila yang untuk melaksanakan tugas membentuk undang-undang dibentuk Bagian dan untuk melaksanakan tugas pengawasan dibentuk Komisi maka dalam melaksanakan kedua bentuk tugas tersebut DPR-RI hanya membentuk Komisi yang jumlahnya, termasuk Komisi APBN, adalah 11 buah.

Sama halnya dengan DPR-GR Demokrasi Pancasila dalam hal pengambilan keputusan, sistim musyawarah masih tetap diutamakan (tanpa campur tangan Presiden) dan baru apabila tidak mungkin maka keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak. Cara pengambilan/penyampaian suara dilakukan oleh para anggota dengan secara lisan/mengangkat tangan/berdiri/tertulis, yang menyatakan sikap setuju, menolak atau abstain dan pemungutan suara tentang orang dan masalah-masalah yang dipandang penting oleh rapat dapat dilakukan dengan tertulis atau rahasia.

Majelis Permusyawaratan Rakyat

Berbeda dengan negara-negara demokrasi lainnya terutama negara-negara yang menganut Demokrasi Konstitusionil di mana Parlemennya adalah lembaga yang diserahi memegang kedaulatan rakyat karena dianggap mewakili rakyat maka di Indonesia yang diserahi memegang kedaulatan rakyat adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat. Maka dari itu suatu pembahasan mengenai Badan Legislatif di Indonesia, terutama dalam masa berlakunya Undang-Undang Dasar 1945, tidak akan lengkap jika tidak meneropong Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Fungsi Majelis Permusyawaratan Rakyat

1. Fungsi Majelis sebagai pemegang kekuasaan Negara tertinggi atau pemegang kedaulatan rakyat.

   Sebagai pemegang kekuasaan negara tertinggi Majelis membawahi dan mengatasi kekuasaan lembaga-lembaga negara lainnya, terutama Presiden. Presiden adalah "Mandataris" dari Majelis dan harus menjalankan Garis-garis Besar Haluan Negara dan putusan-putusan lainnya yang ditetapkan oleh Majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis tunduk dan bertanggungjawab kepada Majelis, ia tidak "neben" tetapi "untergeordnet" kepada Majelis.
2. Fungsi Majelis untuk membuat ketetapan yang sifatnya legislatif dalam arti merupakan peraturan perundang-undangan.

   Sebagai lembaga negara tertinggi ia membuat peraturan perundang-undangan yang paling tinggi tingkatannya, yaitu:
   a. menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-garis Besar Haluan Negara (pasal 3 UUD)
   b. mengubah Undang-Undang Dasar dengan ketentuan 2/3 dari jumlah anggota Majelis harus hadir dan putusan diambil dengan persetujuan 2/3 dari jumlah anggota Majelis yang hadir (pasal 37 ayat 1 dan 2 UUD).
3. Fungsi untuk membuat ketetapan yang sifatnya non legislatif.

   Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis dengan suara terbanyak (pasal 6 ayat 2).
4. Lain-lain fungsi Majelis di luar yang diatur dengan tegas oleh UUD.

   Fungsi tersebut antara lain ialah:

   mencabut mandat dan memberhentikan Presiden apabila sungguh-sungguh melanggar Garis-garis Besar Haluan Negara, mengatur tata tertib Majelis, menafsirkan Undang-Undang Dasar dan Garis-garis Besar Haluan Negara.

Keanggotaan dan Pimpinan Majelis

Anggota-anggota Majelis terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang. Ketentuan ini mencerminkan unsur kegotongroyongan atau azas kekeluargaan karena hampir seluruh lapisan masyarakat Indonesia yang berarti, terwakili. Bahkan Partai politik atau Golongan Karya yang turut dalam pemilihan umum tetapi tidak mempunyai wakil di DPR dijamin satu utusan di dalam Majelis. (Keadaan seperti itu telah terbukti dalam praktek yaitu untuk Partai IPKI dan MURBA yang kalah dalam pemilihan umum tahun 1971 diberikan jatah masing-masing 1 kursi dalam Majelis). Keanggotaan Majelis seperti itu benar-benar mencakup seluruh rakyat, seluruh golongan dan seluruh daerah sehingga betul-betul dapat dianggap penjelmaan seluruh rakyat (penjelasan pasal 2 ayat 1 UUD).

Tentang Pimpinan Majelis tidak diatur dalam Undang-Undang Dasar dan selama ini kedudukan, tugas, dan wewenang Pimpinan MPR tergantung dari perkembangan jaman. Misalnya Pimpinan MPR(S) yang pertama tahun 1960 diangkat oleh Presiden dan kemudian diberi predikat Menteri atau Pembantu Presiden. Kemudian masa Orde Baru Pimpinan MPR(S) melembaga dalam arti mempunyai kekuasaan tersendiri, sedang Majelis hasil pemilihan umum pimpinannya hanya sebagai pimpinan sidang dan protokoler saja.

Sidang-sidang Majelis

Jenis Sidang Paripurna Majelis ada 2 yaitu:

1. Sidang Umum, sidang yang diadakan pada permulaan masa jabatan keanggotaan Majelis,
2. Sidang Istimewa, sidang yang diadakan di luar sidang umum.

Oleh Undang-Undang Dasar (pasal 2 ayat 2) ditentukan Majelis bersidang sedikitnya sekali dalam 5 tahun di ibu kota Negara.

Cara Pengambilan Keputusan dan Putusan-putusan Majelis

Cara pengambilan keputusan Majelis menurut pasal-pasal Undang-Undang Dasar ialah dengan persetujuan suara terbanyak (pasal 2 ayat 3, pasal 6 ayat 2 dan 37). Dalam praktek yang berlaku ialah sistim musyawarah untuk mencapai mufakat yang ditafsirkan dari sila keempat dalam pembukaan Undang-Undang Dasar. Sistim musyawarah untuk mencapai mufakat yang berlaku pada Majelis selama ini juga berbeda menurut jamannya.

Putusan-putusan Majelis juga berbeda selama ini tergantung pada jamannya, ada yang disebut Ketetapan, Keputusan, Resolusi, Nota dan sebagainya. Tetapi dalam Majelis hasil pemilihan umum tahun 1971 hanya dikenal 2 putusan yaitu Ketetapan dan Keputusan.

Sejarah Perkembangan Majelis Permusyawaratan Rakyat

Sejak dibentuk telah dikenal tiga periode Majelis Permusyawaratan Rakyat di Indonesia yaitu:

1. MPR(S) Demokrasi Terpimpin, 1960-1965
2. MPR(S) Demokrasi Pancasila, 1966-1971
3. MPR hasil pemilihan umum, 1972-

1. *MPR(S) masa Demokrasi Terpimpin*

Majelis ini dibentuk dengan Penetapan Presiden No. 2 tahun 1959 sebagai pelaksanaan dari Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang menetapkan:

1. pembubaran Konstituante, 2. menetapkan Undang-Undang Dasar 1945 berlaku kembali, 3. pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara, 4. pembentukan Dewan Pertimbangan Agung Sementara.

Susunan keanggotaan Majelis ini ditetapkan dengan Peraturan Presiden No. 12 Tahun 1959 dengan komposisi sebagai berikut: Anggota DPR-GR sebanyak 283, Utusan Daerah sebanyak 94 dan wakil Golongan Karya sebanyak 232 sehingga jumlah seluruhnya 609 orang.

Majelis ini bersidang 3 kali yaitu:

1. Sidang Umum ke I, tgl. 19 Nopember s/d 3 Desember 1960 di Bandung,
2. Sidang Umum ke II, tgl. 15 s/d 22 Mei 1963 di Bandung.
3. Sidang Umum ke III, tgl. 11 s/d 16 April 1965 di Bandung.

Pada masa Demokrasi Terpimpin ini Pimpinan MPRS adalah melembaga, tetapi tidak lepas dari pengaruh Presiden karena Pimpinan ini diberi predikat Menteri yang berarti pembantu Presiden. Malah Ketuanya sendiri berpredikat Wakil Perdana Menteri.

Cara mengambil keputusan pada Sidang Umum ialah berdasarkan musyawarah untuk mencapai mufakat dengan kemungkinan campur tangan Presiden sebagaimana diatur/dipertegas dalam Ketetapan MPRS No. VIII/MPRS/1965. Dalam Ketetapan ini antara lain disebutkan bahwa apabila setelah diusahakan tetapi musyawarah untuk mencapai mufakat tidak tercapai maka masalahnya diserahkan kepada Pimpinan MPRS. Dengan demikian tidak ada kemungkinan untuk mengambil keputusan dengan persetujuan suara terbanyak.

Majelis masa Demokrasi Terpimpin dalam 3 kali Sidang Umum telah menghasilkan 8 ketetapan yaitu Ketetapan No. I s/d VIII dengan perincian 2 ketetapan pada sidang Umum ke I, 2 ketetapan pada sidang Umum ke II, dan 4 ketetapan pada Sidang Umum ke III. Yang penting di antara ketetapan tersebut ialah Ketetapan No. I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik R.I. sebagai Garis-garis Besar Haluan Negara dan Ketetapan No. VIII/MPRS/1965 tentang prinsip musyawarah untuk mufakat dalam Demokrasi Terpimpin sebagai pedoman bagi lembaga permusyawaratan/perwakilan. Di samping itu Majelis juga telah menghasilkan beberapa resolusi, keputusan dan nota.

2. *MPR(S) masa Demokrasi Pancasila*

Sebagai Majelis transisi (yaitu perubahan dari masa Demokrasi Terpimpin ke Demokrasi Pancasila atau dari masa Orde Lama ke Orde Baru, di mana banyak anggotanya yang mengalami pemecatan karena dianggap terlibat dalam Gerakan 30 S/PKI) waktu Sidang Umum ke IV di Jakarta jumlah anggotanya hanya sebanyak 545 orang saja yang terdiri dari anggota-anggota DPR 241 orang, utusan Daerah 110 orang dan utusan Golongan Karya 194 orang. Dan pada Sidang Istimewa jumlah anggotanya sebanyak 660 orang, sedang pada Sidang Umum ke V jumlah anggotanya menjadi 828 orang.

Majelis ini bersidang 3 kali yaitu 2 kali Sidang Umum dan sekali Sidang Istimewa dengan perincian sebagai berikut:

1. Sidang Umum ke IV, tgl. 20 Juni s/d 5 Juli 1966 di Jakarta,
2. Sidang Umum ke V, tgl. 21 s/d 27 Maret 1968 di Jakarta,
3. Sidang Istimewa, tgl. 7 s/d 12 Maret 1967 di Jakarta.

Majelis ini menghasilkan 36 ketetapan yaitu No. IX s/d XLIV dengan perincian: Sidang Umum ke IV menghasilkan 24 ketetapan (Ketetapan No. IX s/d XXXII MPRS/1966), Sidang Istimewa menghasilkan 4 ketetapan (No. XXXIII s/d XXXVI) dan Sidang Umum ke V menghasilkan 8 ketetapan (No. XXXVII s/d XLIV MPRS/1968). Yang penting antara lain ialah ketetapan No. IX/MPRS/1966 tentang SP 11 Maret dijadikan Tap MPRS dan No. XXXIII/MPRS/67 tentang pencabutan kekuasaan pemerintah Negara dari Presiden Sukarno. Majelis ini juga menghasilkan beberapa keputusan, keputusan Pimpinan dan Nota Pimpinan.

Pimpinan Majelis pada masa demokrasi Pancasila ini juga melembaga tetapi lepas dari pengaruh/kekuasaan Presiden karena menurut UU No. 10 Tahun 1966 tentang kedudukan MPR dan DPR-GR pasal 19 Pimpinan MPRS tidak dapat dirangkap dengan jabatan-jabatan Presiden, Wakil Presiden, Menteri, Jaksa Agung, Ketua dan Hakim-Hakim Anggota Mahkamah Agung, Ketua dan anggota BPK, Ketua dan anggota DPA dan jabatan-jabatan lain. Demikian juga dengan Ketetapan MPRS No. X/MPRS/1966 posisi dan fungsi semua lembaga negara telah dikembalikan menurut posisi dan fungsi sebagaimana diatur oleh UUD 1945. Dengan demikian kedudukan dan fungsi pimpinan MPRS masa Demokrasi Pancasila ini luas sekali, lebih luas dari Pimpinan MPRS Demokrasi Pancasila dan Pimpinan MPR hasil Pemilihan Umum 1971. Di samping fungsi yang sifatnya protokoler Pimpinan MPRS ini juga bertugas/berwenang: memimpin dan mewakili MPRS, mengikuti dan mengawasi pelaksanaan ketetapan-ketetapan MPRS. Karena itu Pimpinan MPRS ini berhak mengeluarkan putusan-putusan yang disebut: Keputusan Pimpinan MPRS, Instruksi Pimpinan MPRS, Memorandum Pimpinan MPRS dan Nota Pimpinan MPRS. Juga Badan Pekerja MPRS ini berwenang/bertugas untuk mengikuti dan mengawasi pelaksanaan ketetapan-ketetapan MPRS, sehingga dapat merupakan saingan DPR-GR pada masa tersebut (Peraturan Tata Tertib MPRS, keputusan No. 1/MPRS/1966 dan No. 8/MPRS/1968). Kemudian Pimpinan MPRS ini berbeda dengan Pimpinan sebelumnya, yaitu dipilih dari antara anggotanya.

Cara pengambilan keputusan dalam Majelis masa Demokrasi Pancasila ini tetap dengan musyawarah untuk mufakat (tanpa campur tangan Presiden) walaupun kemungkinan untuk mengambil keputusan berdasarkan persetujuan suara terbanyak telah diatur (Ketetapan MPRS No. XXXVII/MPRS/1968).

MPR-RI hasil Pemilihan Umum

Majelis ini dibentuk berdasarkan UU No. 16 tahun 1969 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR dan DPR Daerah. Jumlah seluruh anggotanya adalah 920 orang terdiri dari 460 orang anggota DPR-RI, 130 orang utusan Daerah dan 530 orang utusan Golongan Karya.

Majelis ini baru bersidang satu kali yaitu Sidang Umum tanggal 12 s/d 24 Maret 1973 di Jakarta. Majelis menghasilkan 8 ketetapan dan beberapa keputusan dan antara lain yang penting adalah ketetapan No. IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

Berbeda dengan Majelis-Majelis sebelumnya, Majelis ini hanya mempunyai dua jenis keputusan yaitu:

- Ketetapan MPR yang mempunyai kekuatan hukum mengikat ke luar dan ke dalam,
- Keputusan yang hanya mempunyai kekuatan hukum mengikat ke dalam Majelis.

Pimpinan Majelis ini hanya sebagai pimpinan sidang-sidang dan pimpinan yang sifatnya protokoler, tetapi tidak berwenang mengatasnamakan Majelis atau mengawasi ketetapan-ketetapan Majelis. Pimpinan MPR juga tidak dapat dirangkap dengan jabatan-jabatan: Presiden, Menteri dan sebagainya, sama halnya dengan Pimpinan MPRS masa Demokrasi Pancasila, dan diangkat dari dan oleh anggotanya. Berbeda dengan pimpinan sebelumnya, Pimpinan Majelis hasil pemilihan umum ini dirangkap oleh Pimpinan DPR-RI, kecuali Wakil Ketua yang diambil dari unsur utusan daerah.

Cara mengambil keputusan dalam sidang-sidang Majelis ialah tetap dengan cara musyawarah untuk mufakat walaupun kemungkinan untuk mengambil keputusan dengan persetujuan suara terbanyak tetap tersedia seperti halnya pada masa Demokrasi Pancasila (Ketetapan No. I/MPR/1973 Tentang Peraturan Tata Tertib pasal 90 s/d 97).

Keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat
Menurut Sejarahnya[13]

DAR/UTUSAN	DEMOKRASI TERPIMPIN		DEMOKRASI PANCASILA			HASIL PEMILU 1971
	SU I 1960	SU II & III 1963 & 1965	SU IV 1966	SIST 1967	SU V 1968	SU I 1973
1. Anggota DPR-RI	283	282	241	347	414	460
2. Daerah-Daerah	94	97	110	118	117	130
3. Golongan Karya	232[14]	242	194	195	297	330
Jumlah	609[14]	621	545	660	828	920

Pemilihan Umum di Indonesia Tahun 1955 dan 1971

Sistim pemilihan umum yang dipakai dalam pemilihan umum tahun 1955 adalah Sistim Perwakilan Berimbang (Proportional Representation) yang dikaitkan dengan Sistim Daftar. Pemilihan umum berjalan dengan baik dan khidmat dan hasilnya menunjukkan keunggulan empat partai, yaitu Masyumi, PNI, NU dan PKI. Sekalipun demikian jumlah partai bertambah, yaitu dari 20 partai dalam DPR Sementara menjadi 28 partai dalam DPR hasil pemilihan umum. Akan tetapi di samping hasil positif, ada juga beberapa segi negatif yang muncul dari pemilihan umum ini.

1. Kegiatan masing-masing partai selama masa persiapan dan kampanye mengakibatkan peruncingan-peruncingan dan pertentangan-pertentangan dalam masyarakat. Kekuatan-kekuatan centrifugal dikobar-kobarkan sehingga kekuatan-kekuatan centripetal agak kurang berdaya. Keadaan ini terus bertahan dalam masa sesudah pemilihan umum dan ternyata menghambat kerjasama antara dua partai terbesar Masyumi dan PNI, sekalipun kedua par-

---

[13] Serial Penerbitan MPRS dan MPR, Lihat juga paper Bintan Saragih, *Kedudukan dan Wewenang MPR*, 1975.

[14] Sumber lain menyebutkan bahwa jumlah utusan golongan karya pada Sidang Umum I Tahun 1960 adalah 200 orang; dengan demikian maka jumlah anggota Majelis seluruhnya menjadi 577 orang.

tai ini telah mengadakan pemerintahan koalisi. Keretakan antara partai-partai juga tercermin dalam kemacetan dalam Konstituante.

2 Sistim Perwakilan Berimbang dengan sistim perhitungan suara-lebih ternyata merugikan daerah-daerah di luar Jawa dan menguntungkan pulau Jawa. Pulau Jawa dengan 66% dari jumlah penduduk memperoleh hampir 70% dari jumlah kursi. Lagipula dari empat partai besar, tiga partai yaitu PNI, NU dan PKI, memperoleh dukungannya terutama dari Jawa (misalnya saja PNI memperoleh 86% dari dukungannya dari Jawa, NU 85,6% dan PKI 88,6%). Sedangkan di Jawa Tengah dan Jawa Timur saja partai-partai itu masing-masing memperoleh 65,5%, 74% dan 75% dari dukungannya. Selain dari itu hanya satu partai besar, Masyumi, yang memperoleh 21% dari jumlah total suara sah, dapat dianggap sebagai partai yang mewakili daerah-daerah di luar Jawa.[15]

3. Pemilihan umum tidak menghindarkan timbulnya kemacetan (immobilisme). Kabinet yang berdasarkan koalisi dari tiga partai besar, Masyumi, PNI dan NU, mendapat dukungan yang luas dalam DPR, sehingga untuk pertama kali dalam sejarah kita sesuatu kabinet memperoleh pernyataan "kesempatan bekerja" dengan aklamasi (229 suara). Akan tetapi kekompakan antara partai-partai hanya semu saja, dan tidak dapat menghindarkan timbulnya "Peristiwa Daerah PRRI/Permesta" dalam tahun-tahun berikutnya.

Sistim pemilihan umum yang dipakai dalam tahun 1971 mempunyai beberapa ciri hampir serupa dengan yang dipakai dalam pemilihan umum 1955, yaitu Sistim Perwakilan Berimbang digandeng dengan Sistim Daftar. Rancangan undang-undang pemilihan umum yang pada mulanya diajukan kepada DPR-GR bersandar atas Sistim Distrik oleh karena ingin menghindarkan dominasi wakil-wakil dari Jawa. Akan tetapi partai-partai politik dengan gigih memperjuangkan Sistim Perwakilan Berimbang, dan akhirnya berhasil. Sebagai kompromi ditetapkan bahwa jumlah anggota yang dipilih di Jawa akan seimbang dengan jumlah anggota yang dipilih di luar Jawa. Selanjutnya ditentukan bahwa jumlah wakil dalam tiap daerah pemilihan sekurang-kurangnya sama dengan jumlah daerah Tingkat II yang ada di dalamnya, sedangkan tiap daerah Tingkat II sekurang-kurangnya mempunyai satu wakil (Undang-Undang No. 15

---

15. Angka diambil Herbert Feith, *The Indonesian Elections of 1955* (Ithaca, Modern Indonesia Project). Monograph Series.

tahun 1969, Pasal 5). Dengan demikian diharapkan suara daerah dapat ditampung.

Hasil pemilihan umum sekali lagi menunjukkan Empat Besar yaitu Golkar, NU, PNI dan Parmusi.

BAB XII

BADAN EKSEKUTIF

Kekuasaan eksekutif biasanya dipegang oleh badan eksekutif. Di negara-negara demokratis badan eksekutif biasanya terdiri dari kepala negara seperti raja atau presiden, beserta menteri-menterinya. Badan eksekutif dalam arti yang luas juga mencakup para pegawai negeri sipil dan militer. Dalam naskah ini istilah badan eksekutif dipakai dalam arti sempitnya.

Dalam sistim presidensiil menteri-menteri merupakan pembantu presiden dan langsung dipimpin olehnya, sedangkan dalam sistim parlementer para menteri dipimpin oleh seorang perdana menteri. Dalam sistim parlementer pula perdana menteri beserta menteri-menterinya dinamakan "bagian dari badan eksekutif yang bertanggungjawab", sedangkan raja dalam monarkhi konstitusionil dinamakan "bagian dari badan eksekutif yang tidak dapat diganggu-gugat" (the king can do no wrong).

Jumlah anggota badan eksekutif jauh lebih kecil daripada jumlah anggota badan legislatif; biasanya berjumlah 20 à 30 orang, sedangkan ada badan legislatif yang anggotanya sampai 1000 orang lebih. Badan eksekutif yang kecil dapat bertindak cepat dan memberi pimpinan yang tepat dan efektif; dalam hal ini ia berbeda dengan badan legislatif yang biasanya terlalu besar untuk mengambil keputusan dengan cepat.

Tugas badan eksekutif, menurut tafsiran tradisionil azas trias politica, hanya melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh badan legislatif serta menyelenggarakan undang-undang yang dibuat oleh badan legislatif. Akan tetapi dalam pelaksanaannya badan eksekutif leluasa sekali ruang-geraknya. Zaman modern telah menimbulkan paradoks bahwa lebih banyak undang-undang yang diterima oleh badan legislatif dan yang harus dilaksanakan oleh badan eksekutif, lebih luas pula ruang-lingkup kekuasaan badan eksekutifnya.

Di samping itu jelas kelihatan dalam perkembangan negara modern bahwa wewenang badan eksekutif dewasa ini jauh lebih luas daripada hanya melaksanakan undang-undang saja. Kadang-

kadang malahan dikatakan bahwa dalam negara modern badan eksekutif sudah mengganti badan legislatif sebagai pembuat kebijaksanaan yang utama.[1] Perkembangan ini terdorong oleh banyak faktor, seperti perkembangan teknologi, proses modernisasi yang sudah berjalan jauh, semakin terjalinnya hubungan politik dan ekonomi antar negara, krisis ekonomi dan revolusi sosial. Akan tetapi meluasnya peranan negara terutama disebabkan karena menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya merupakan tugas pokok dari setiap negara dewasa ini, apalagi jika ia tergolong *Negara Kesejahteraan* (Welfare State). Negara Kesejahteraan menjamin bagi warga negaranya tersedianya aspek-aspek minimal dari pendidikan, pelayanan kesehatan, perumahan, pekerjaan, dan sebagainya dan karena itu kegiatannya mempengaruhi hampir semua aspek kehidupan masyarakat.

Dalam menjalankan tugasnya badan eksekutif ditunjang oleh tenaga kerja yang trampil dan ahli serta persediaan bermacam-macam fasilitas dan alat-alat di masing-masing kementerian. Sebaliknya, keahlian serta fasilitas yang tersedia bagi badan legislatif jauh lebih terbatas. Maka dari itu, badan legislatif berada dalam kedudukan yang kurang menguntungkan dibanding dengan badan eksekutif. Dan di beberapa negara baru keadaan ini cukup menyolok.

Hal ini tidak berarti bahwa peranan badan legislatif tidak ada artinya. Di dalam negara demokratis dia tetap penting untuk menjaga jangan sampai badan eksekutif keluar dari garis-garis yang telah ditentukan oleh badan legislatif, dan tetap merupakan penghalang atas kecenderungan yang terdapat pada hampir setiap badan eksekutif untuk memperluas ruang-lingkup wewenangnya. Akan tetapi, dalam usaha negara untuk meningkatkan tingkat penghidupan rakyatnya badan eksekutiflah yang diharapkan memberi bimbingan, pengarahan dan kepemimpinan yang dinamis.[2]

Wewenang Badan Eksekutif

Kekuasaan badan eksekutif mencakup beberapa bidang:[3]

1) diplomatik: menyelenggarakan hubungan diplomatik dengan negara-negara lain,
2) administratif: melaksanakan undang-undang serta peraturan-

---

[1] Austin Ranney, *The Governing of Men* (New York, Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1966), h. 456.

[2] Carter dan Herz, *op. cit.*, h. 8-11.

[3] Strong, *op. cit.*, h. 233, 234.

peraturan lain dan menyelenggarakan administrasi negara,
3) militer: mengatur angkatan bersenjata, menyelenggarakan perang serta keamanan dan pertahanan negara.
4) yudikatif: memberi grasi, amnesti dan sebagainya.
5) legislatif: merencanakan rancangan undang-undang dan membimbingnya dalam badan perwakilan rakyat sampai menjadi undang-undang.

Beberapa Macam Badan Eksekutif

Dalam mempelajari badan eksekutif di negara-negara demokratis kita melihat adanya dua macam badan eksekutif yaitu menurut sistim parlementer dan menurut sistim presidensiil. Sekalipun demikian, dalam mengadakan pengelompokan ini hendaknya diingat bahwa dalam setiap kelompok terdapat beberapa variasi.

1. Sistim parlementer dengan *Parliamentary Executive.*

Dalam sistim ini badan eksekutif dan badan legislatif bergantung satu sama lain. Kabinet, sebagai bagian dari badan eksekutif yang "bertanggungjawab" diharap mencerminkan kekuatan-kekuatan politik dalam badan legislatif yang mendukungnya, dan mati hidupnya kabinet bergantung kepada dukungan dalam badan legislatif (azas tanggungjawab menteri). Kabinet semacam ini dinamakan kabinet parlementer. Sifat serta bobot "ketergantungan" ini berbeda dari satu negara dengan negara lain, akan tetapi umumnya dicoba untuk mencapai semacam keseimbangan antara badan eksekutif dan badan legislatif.

Keseimbangan ini lebih mudah tercapai jika terdapat satu partai yang cukup besar mayoritasnya untuk membentuk kabinet atas kekuatan sendiri. Kalau tidak ada, maka diusahakan terbentuknya suatu kabinet koalisi yang berdasarkan kerjasama antara beberapa partai yang bersama-sama mencapai mayoritas dalam badan legislatif. Beberapa negara, seperti Negeri Belanda dan negara-negara Skandinavia, pada umumnya berhasil mencapai suatu keseimbangan, sekalipun tidak dapat dielakkan suatu "dualisme antara pemerintah dan *dewan perwakilan rakyat*".[4]

Dalam hal terjadinya suatu krisis kabinet karena kabinet tidak lagi memperoleh dukungan dari mayoritas badan legislatif, kadang-kadang dialami kesukaran untuk membentuk suatu kabinet baru, oleh karena pandangan masing-masing partai tidak dapat dipertemukan. Dalam keadaan semacam ini terpaksa dibentuk suatu kabinet *ekstra-parlementer*, yaitu suatu kabinet yang dibentuk tanpa formateur kabinet merasa terikat pada konstelasi kekuatan politik dalam badan legislatif. Dengan demikian bagi formateur kabinet cukup peluang untuk menunjuk menteri berdasarkan keahlian yang diperlukan tanpa menghiraukan apakah dia mempunyai dukungan partai. Kalaupun ada menteri yang merupakan anggota partai, maka secara formil dia tidak mewakili partainya. Biasanya suatu kabinet ekstra-parlementer mempunyai program kerja yang terbatas dan mengikat diri untuk menangguhkan pemecahan masalah-masalah yang bersifat fundamentil.

---

[4] C.W. van der Pot. *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht* (Zwolle: Tjeenk Willink. 1953). h. 310.

Menurut sejarah ketatanegaraan Belanda, terdapat beberapa macam kabinet ekstra-parlementer:

a. Zaken Kabinet, yaitu suatu kabinet yang mengikat diri untuk menyelenggarakan suatu program yang terbatas.

b. Nationaal Kabinet (kabinet nasional), yaitu suatu kabinet yang menteri-menterinya diambil dari pelbagai golongan masyarakat. Kabinet semacam ini biasanya dibentuk dalam keadaan krisis, di mana komposisi kabinet diharap mencerminkan persatuan nasional.[5]

Akan tetapi di beberapa negara lain, termasuk Republik Perancis ke-IV (1946-1958) dan Indonesia sebelum 1959, keseimbangan antara badan eksekutif dan legislatif tidak tercapai dan ternyata muncul dominasi badan legislatif (secara langsung atau tidak langsung) yang akibatnya cukup mengganggu kontinuitas kebijaksanaan pemerintah. Di Perancis efek negatifnya tidak terlalu mengganggu, oleh karena aparatur pemerintahan dapat berjalan terus, akan tetapi di Indonesia setiap krisis kabinet mempunyai akibat yang bersifat disruptif dan mengganggu kelancaran jalannya pemerintahan, karena lemahnya aparatur administratif.

Di samping itu perlu disebut suatu bentuk sistim parlementer khusus, yang memberi peluang kepada badan eksekutif untuk memainkan peranan yang dominan dan yang karena itu disebut *pemerintahan kabinet* (cabinet government). Sistim ini terdapat di Inggris dan India. Di sini hubungan antara badan eksekutif dan badan legislatif begitu terjalin sehingga boleh dinamakan suatu partnership. (Istilah yang sering dipakai ialah *fusion* atau *union* antara badan eksekutif dan badan legislatif). Di dalam partnership ini kabinet memainkan peranan yang dominan, sehingga kabinet dinamakan suatu "panitia" dalam parlemen. Di Inggris sistim ini berjalan lebih lancar daripada di India, karena sudah berjalan lama dan juga karena dibantu oleh adanya sistim dwi-partai.

---

[5] Mengenai kabinet extra-parlementer lihat *ibid.*, h. 201. 308; Kranenburg, *op. cit.*, h.102; Oud, *op. cit.*, Bab IV.

2. Sistim presidensiil dengan *Fixed Executive* atau *Non-Parliamentary Executive.*[6]

Dalam sistim ini kelangsungan hidup badan eksekutif tidak tergantung pada badan legislatif, dan badan eksekutif mempunyai masa jabatan yang tertentu. Kebebasan badan eksekutif terhadap badan legislatif mengakibatkan bahwa kedudukan badan eksekutif lebih kuat dalam menghadapi badan legislatif. Lagipula menteri-menteri dalam kabinet presidensiil dapat dipilih menurut kebijaksanaan presiden sendiri tanpa menghiraukan tuntutan-tuntutan partai politik. Dengan demikian pilihan presiden dapat didasarkan atas keahlian serta faktor-faktor lain yang dianggap penting. Sistim ini terdapat di Amerika Serikat, Pakistan dalam masa Demokrasi Dasar (1958-1969) dan di Indonesia mulai tahun 1959.

1. Sistim Parlementer

1.1 *Republik Perancis ke-IV (1946-1958)*

Oleh karena di Perancis tidak terdapat satu partai yang cukup besar untuk membentuk kabinet atas kekuatan sendiri, maka kabinet di Perancis hampir semuanya berdasarkan koalisi. Badan eksekutif terdiri dari seorang presiden yang sedikit sekali kekuasaannya, serta menteri-menteri yang dipimpin oleh seorang perdana menteri. Kedudukan menteri tidak boleh dirangkap dengan kedudukan sebagai anggota parlemen.

Berdasarkan kenyataan bahwa dalam Republik Perancis ke-III (1870-1940) kabinet sering jatuh karena badan legislatif menerima mosi tak-percaya, maka dalam Undang-Undang Dasar Republik Perancis ke-IV ditentukan bahwa kalau dua kabinet jatuh dalam masa 18 bulan sebagai akibat dari mosi tak percaya, maka badan legislatif boleh dibubarkan. Akan tetapi, dalam masa Republik Perancis ke-IV ternyata krisis kabinet tetap tidak dapat dihindarkan; tidak karena banyaknya mosi, akan tetapi karena salah satu atau beberapa partai yang tadinya mendukung kabinet koalisi menghentikan dukungannya dan menarik kembali menterinya. Hal ini menyebabkan jatuhnya kabinet dan terjadinya krisis kabinet.

Republik Perancis ke-V (1958-sekarang)

Terdorong oleh kegagalan sistim parlementer Republik Perancis ke-IV karena badan eksekutifnya terlalu banyak didominasikan oleh

---

6. Strong, *op. cit.*, h.259-261.

badan legislatif, maka Presiden de Gaulle dalam tahun 1958 berhasil memprakarsai suatu undang-undang dasar baru yang memperkuat kedudukan badan eksekutif, baik presiden maupun kabinetnya. Dengan demikian sistim ini lebih menjurus ke sistim presidensiil. Kedudukan presiden diperkuat karena dia tidak lagi dipilih oleh anggota badan legislatif, seperti dalam Republik Perancis ke-IV, tetapi oleh suatu majelis pemilihan yang terdiri dari 80.000 orang; dan mulai tahun 1962 malahan langsung dipilih oleh seluruh rakyat yang berhak memilih. Lagipula masa jabatan presiden menjadi tujuh tahun. Juga kekuasaan untuk bertindak dalam masa darurat diperkuat, dalam mana presiden boleh mengambil tindakan apa saja yang dianggap perlu untuk mengatasi krisis itu. Akan tetapi badan legislatif tidak boleh dibubarkan dan harus terus bersidang, dalam masa darurat sekalipun.

Jika timbul pertentangan antara kabinet dan badan legislatif, presiden boleh membubarkan badan legislatif. Undang-undang yang telah diterima oleh badan legislatif, tetapi tidak disetujui oleh presiden, dapat diajukan olehnya langsung kepada rakyat supaya diputuskan dalam suatu referendum, atau dapat diminta pertimbangan dari Majelis Konstitusionil. Badan ini mempunyai wewenang untuk menyatakan suatu undang-undang tidak sesuai dengan undang-undang dasar. Juga penerimaan mosi dan interpelasi dipersukar; misalnya sebelum sebuah mosi boleh diajukan dalam sidang *badan legislatif*, harus didukung oleh 10% dari jumlah anggota badan itu. Sampai sekarang sistim ini menunjukkan cukup keseimbangan antara badan eksekutif dan badan legislatif, dan malahan dianggap lebih menjurus ke sistim presidensiil.

1.2. *Inggris*

Badan eksekutif terdiri dari raja sebagai bagian dari badan eksekutif yang tak dapat diganggu-gugat, serta ± 20 menteri yang bekerja atas azas "tanggungjawab menteri" (ministerial responsibility). Kekuasaan raja bersifat simbolis, sedangkan kekuasaan sebenarnya adalah di tangan perdana menteri yang memimpin para menteri.

Inggris terkenal sebagai tempat asal azas tanggungjawab menteri, akan tetapi di Inggris sendiri masih berbentuk konvensi. Prinsipnya ialah bahwa menteri atau pun seluruh kabinet yang tidak lagi memperoleh kepercayaan dari badan legislatif harus meletakkan jabatan. Jadi, masa hidup suatu kabinet bergantung kepada dukungannya dalam badan legislatif. Akan tetapi di Inggris, berbeda dengan kebanyakan negara lain yang memakai sistim parlementer, perdana menteri sewaktu-waktu dapat mengadakan pemilihan umum baru sebelum masa jabatan Parlemen yang lamanya lima tahun berakhir. Secara formil rajalah yang membubarkan parlemen dan menginstruksikan diadakannya pemilihan umum baru, akan tetapi hal ini dilakukan atas saran perdana menteri.

Wewenang perdana menteri ini dapat dipakainya misalnya dalam keadaan di mana kabinet dikenakan mosi tak-percaya dan seharusnya meletakkan jabatan. Perdana menteri dapat menolak untuk berbuat demikian dan memutuskan untuk menyerahkan keputusan terakhir langsung kepada rakyat dalam suatu pemilihan umum. Selain dari itu wewenang ini dapat dipakai dalam suatu situasi di mana perdana menteri merasa partainya sedang sangat populer dan saatnya baik untuk mengadakan pemilihan umum dengan harapan dapat memperoleh mandat serta masa jabatan baru untuk partainya. Wewenang perdana menteri ini sangat memperkuat kedudukannya terhadap badan legislatif.

Selain dari itu di Inggris ada beberapa faktor yang menguntungkan bagi perdana menteri. Partai politik yang besar hanya ada dua yaitu Partai Konservatif dan Partai Buruh, sehingga partai yang menang dalam pemilihan umum dapat mengharapkan dukungan dari mayoritas dalam parlemen, sedangkan partai oposisi yang berarti hanya ada satu. Dengan demikian perdana menteri dapat menguasai parlemen melalui partainya. Maka dari itu kadang-kadang kabinet Inggris diumpamakan dengan satu "panitia parlementer". Faktor lain yang menguntungkan kepemimpinan seorang perdana menteri Inggris ialah adanya disiplin yang ketat dalam partai, sehingga sukar bagi seorang anggota partai untuk terlalu banyak menyimpang dari garis politik yang telah ditentukan oleh pimpinan partainya.

Hal-hal yang tersebut di atas telah mengakibatkan sangat menonjolnya kepemimpinan yang diselenggarakan oleh kabinet sehingga sistim di Inggris disebut *Cabinet Government* (pemerintahan kabinet). Hal ini tidak berarti bahwa kabinet Inggris hanya mendiktekan dan menginstruksikan saja, tetapi bahwa dalam partnership dengan badan legislatif dia mempunyai peluang untuk memainkan peranan dominan.

Akhirnya, faktor terjalinnya personalia dari kedua badan membantu tercapainya hubungan yang lancar. Dalam hal ini berlaku konvensi bahwa menteri harus diambil dari keanggotaan badan legislatif, oleh karena dianggap bahwa jabatan menteri hanya boleh dipegang oleh seorang yang telah membuktikan dalam suatu pemilihan umum bahwa dia dipercayai oleh rakyat banyak. Sesudah menjadi menteri maka kedudukan sebagai anggota parlemen tidak dilepaskannya sehingga terjamin adanya hubungan erat antara anggota badan eksekutif dan badan legislatif. Dengan demikian menteri-menteri kabinet dapat turut memupuk suasana kerjasama yang baik dan memperlancar jalannya program pemerintah.

Nyatalah bahwa perdana menteri Inggris mempunyai kekuasaan yang cukup besar, berdasarkan wewenang untuk:

1) memimpin kabinet yang anggotanya telah dipilihnya sendiri,
2) membimbing Majelis Rendah,
3) menjadi penghubung dengan raja,
4) memimpin partai mayoritas.

1.3. *India*

Sistim ketatanegaraan India agak mirip dengan Inggris, dan sistim pemerintahannya pun adalah *cabinet government*. Badan eksekutif terdiri dari seorang presiden sebagai kepala negara dan menteri-menteri yang dipimpin oleh seorang perdana menteri. Presiden dipilih untuk masa jabatan lima tahun oleh anggota-anggota badan legislatif baik di pusat maupun di negara-negara-bagian. Sistim parlementer gaya cabinet government dapat berjalan agak lancar semasa hidupnya Perdana Menteri Nehru dan selama Partai Kongres dapat menguasai kehidupan politik. Dalam masa itu kabinet oleh M.V. Pylee disebut "ciptaan parlemen, tetapi ciptaan yang membimbing penciptanya" (a creature of Parliament, but a creature which guides its creator).

Sesudah pemilihan umum tahun 1967 dominasi Partai Kongres jauh berkurang sehingga pernyataan Pylee itu pada waktu itu agaknya kurang berlaku. Akan tetapi, dalam pemilihan umum 1971 Ny. Indira Gandhi berhasil memperoleh mayoritas yang meyakinkan, yaitu 2/3 dari jumlah kursi dalam Majelis Rendah. Sekalipun demikian, Perdana Menteri Indira Gandhi banyak sekali mendapat tantangan dari berbagai-bagai fihak, sehingga stabilitas nasional mulai terancam. Dalam bulan Juni 1975 ia merasa terpaksa untuk menyatakan "keadaan darurat" dan sejak saat itu pemerintah India mengadakan bermacam-macam pembatasan atas kegiatan para pelaku politik dan kegiatan media massa agar tidak mengganggu usaha pembangunannya.

---

[7] M.V. Pylee, *Constitutional Government in India* (Bombay: Asia Publishing House, 1960), h. 355.

2. Sistim Presidensiil

2.1. *Amerika Serikat*

Badan eksekutif terdiri dari presiden beserta menteri-menteri yang merupakan pembantunya. Presiden dinamakan "Chief Executive". Secara formil, sesuai dengan azas trias politica klasik, presiden sama sekali terpisah dari badan legislatif dan tidak boleh mempengaruhi organisasi dan penyelenggaraan pekerjaan dari Congress. Selama masa jabatannya empat tahun, yang boleh diperpanjang menjadi delapan tahun kalau dipilih kembali, dia tidak dapat dijatuhkan oleh Congress; tetapi dia pun tidak mempunyai wewenang untuk membubarkan Congress. Tetapi presiden dapat mempengaruhi Congress melalui Pidato Kenegaraan (State of the Union Message) yang diucapkannya tiap tahun pada pembukaan sidang baru di mana presiden mengajukan rencana kerjanya, dan melalui anggaran belanja. Lagipula kebanyakan rancangan undang-undang disiapkan oleh pemerintah dan diajukan dalam Congress dengan perantaraan anggota separtai dalam Congress.

Kekuasaan presiden terletak dalam wewenangnya untuk memveto suatu rancangan undang-undang yang telah diterima baik oleh Congress. Presiden dapat menolak untuk menandatanganinya (veto) dalam sepuluh hari sesudah diterima baik oleh Congress. Kalau Congress sepakat untuk menolak veto presiden ini, maka rancangan undang-undang dapat dikirim kembali kepada Congress. Kalau rancangan undang-undang itu diterima lagi dengan mayoritas 2/3 dalam setiap majelis, maka veto presiden dianggap batal. Jadi, pada tahap terakhir presiden harus tunduk kepada keputusan Congress.

Dalam rangka mengadakan checks and balances, maka di satu fihak presiden boleh memilih menterinya sendiri, akan tetapi penunjukan pejabat tinggi seperti hakim agung dan duta besar harus disetujui oleh Senat. Begitu pula setiap perjanjian internasional yang sudah ditandatangani oleh presiden harus pula disetujui oleh Senat. Kalau tidak disetujui, maka dengan otomatis perjanjian itu batal.

Dalam memilih menterinya, presiden tidak terbatas pada partainya sendiri, akan tetapi dapat memilih dari partai lain, atau sama sekali dari luar partai. Begitu pula presiden bebas untuk memilih penasehat pribadinya, yang tidak usah disetujui oleh Senat. Penasihat presiden ini kadang-kadang lebih banyak berpengaruh atas presiden daripada menteri.

Contoh: Presiden Roosevelt dan Harry Hopkins, Presiden Nixon dan Henry Kissinger (sebelum menjadi menteri).

2.2 *Pakistan (dalam masa Demokrasi Dasar).*

Seperti India, Pakistan memulai masa kemerdekaannya dengan suatu sistim parlementer yang mirip dengan sistim di Inggris. Undang-Undang Dasar yang sesudah mengalami kemacetan selama beberapa tahun, diterima pada tahun 1956, menetapkan lagi sistim parlementer ini. Akan tetapi Undang-Undang Dasar ini hanya berlaku selama dua tahun, sebab tahun 1958 dibatalkan. Di bawah Jenderal Ayub Khan dimulailah suatu sistim pemerintahan presidensiil dengan badan eksekutif yang kuat.

Menurut Undang-Undang Dasar 1962 yang berlaku sampai tahun 1969, badan eksekutif terdiri dari presiden yang beragama Islam beserta menteri-menteri. Perdana Menteri merupakan pembantunya dan tidak boleh merangkap menjadi anggota badan legislatif. Presiden mempunyai wewenang untuk memveto rancangan undang-undang yang telah diterima oleh badan legislatif. Veto ini oleh badan legislatif dapat dibatalkan kalau rancangan undang-undang itu diterima lagi olehnya dengan mayoritas 2/3 suara. Sebaliknya presiden dapat mengajukan rancangan undang-undang yang di-issue-kan itu kepada suatu referendum. Selain dari itu presiden mempunyai wewenang untuk membubarkan badan legislatif; dalam keadaan ini dia sendiri harus mengundurkan diri dalam waktu empat bulan dan mengadakan pemilihan umum baru. Dalam keadaan darurat presiden berhak mengeluarkan *ordinances* yang harus diajukan kepada badan legislatif dalam masa paling lama enam bulan. Presiden dapat dipecat (impeach) oleh badan legislatif kalau melanggar undang-undang dasar atau dalam hal berkelakuan buruk, dengan 3/4 jumlah suara badan legislatif. Akan tetapi, jika anggota-anggota yang memulai mosi pemecatan itu tidak berhasil memperoleh 50% dari suara, maka mereka dikeluarkan dari badan itu. Dewasa ini Pakistan telah kembali ke sistim parlementer.

Badan Eksekutif dalam Negara-negara Komunis

Di samping badan eksekutif dalam negara-negara demokratis perlu juga kita bicarakan badan eksekutif di negara-negara komunis. Ada beberapa perbedaan yang menonjol, oleh karena dewan perwakilan rakyat tidak dilihat sebagai badan legislatif melulu, tetapi sebagai badan di mana semua kekuasaan (eksekutif, legislatif dan yudikatif) dipusatkan. Sistim ini kadang-kadang disebut *assembly government* (pemerintahan majelis). Akan tetapi perbedaan yang terbesar ialah peranan yang dominan dari Partai Komunis yang menyelami semua aparatur kenegaraan. Negara-negara komunis dalam garis besarnya mengikuti pola Uni Soviet.

Di Uni Soviet fungsi-fungsi eksekutif dibagi antara dua badan, yaitu antara pimpinan dewan perwakilan rakyat, yakni Presidium Soviet Tertinggi, dan kabinet. Pembagian semacam ini menjadikan perbedaan antara badan eksekutif dan legislatif, seperti yang dikenal di negara-negara demokratis, agak kabur.

Presidium, yang terdiri dari kira-kira 30 orang anggota Soviet Tertinggi, bertindak sebagai steering commitee dari Soviet Tertinggi dan menyelenggarakan tugas-tugasnya selama badan itu tidak bersidang, seperti misalnya menunjuk dan menghentikan menteri. Dia dapat membubarkan Soviet Tertinggi kalau ada perselisihan antara kedua majelis dan mengadakan pemilihan umum baru (hal ini belum pernah terjadi).

Kedudukan Presidium Soviet Tertinggi boleh dinamakan unik, sebab selain menyelenggarakan wewenang Soviet Tertinggi tertentu, dia juga merupakan kepala negara kolektif *(collegium president)*[8]. Dalam menjalankan fungsinya anggota-anggota presidium mempunyai kedudukan yang sama, hanya dalam upacara formil dan protokoler seperti menyematkan tanda jasa dan menerima tamu asing, ketua Presidium bertindak atas nama seluruh Presidium. Dia juga yang biasanya disebut Presiden Uni Soviet.

Wewenang Presidium mencakup bidang eksekutif seperti mengeluarkan dekrit-dekrit, yang dalam sidang Soviet Tertinggi berikutnya disahkan. Di samping itu Presidium mempunyai wewenang yudikatif untuk membatalkan keputusan-keputusan dan aturan-aturan kabinet kalau dianggap tidak sesuai dengan undang-undang dan memberi tafsiran yang mengikat mengenai undang-undang. Presidium secara formil bertanggungjawab kepada Soviet Tertinggi, akan tetapi dalam praktek Presidium membimbing Soviet Tertinggi. Hal ini dimungkinkan oleh karena anggota Presidium merangkap menjadi pimpinan dalam Partai Komunis.

Anggota kabinet berkisar antara 25 dan 50 orang. Secara formil para menteri diangkat oleh Soviet Tertinggi dan bertanggungjawab kepadanya. Dalam praktek kabinet lebih berkuasa, karena administrasi negara mencakup dan menguasai hampir semua aspek kehidupan rakyat, terutama di bidang ekonomi. Kekuasaan kabinet meliputi bidang legislatif, sebab, biarpun secara formil Soviet Tertinggi merupakan badan legislatif yang tertinggi dan merupakan satu-satunya badan yang menyelenggarakan kekuasaan legislatif, tetapi dalam praktek kabinet merupakan legislator yang paling penting. Dialah yang menyusun rancangan undang-undang dan mengajukannya kepada Soviet Tertinggi, di mana pembahasan dengan bantuan anggota majelis yang juga merangkap anggota Partai Komunis dikendalikan sedemikian rupa sehingga tidak terlalu menyimpang dari rancangan yang diajukan itu. Di samping itu kabinet berwenang mengeluarkan aturan-aturan dan keputusan-keputusan (decisions and orders) yang bersifat mengikat di seluruh wilayah Uni Soviet. Secara formil Soviet Tertinggi mempunyai wewenang untuk membatalkan aturan-aturan dan keputusan-keputusan ini, tetapi dalam praktek dibatalkan oleh kabinet sendiri kalau dirasa perlu.

---

[8] Vyshinsky, *op. cit.*, h. 330.

Kabinet juga mempunyai suatu presidium di mana duduk kira-kira 17 menteri inti. Sekalipun kekuasaan kabinet besar sekali, ia pada hakekatnya hanya merupakan alat untuk melaksanakan keputusan-keputusan yang diambil dalam partai. Hal ini dimungkinkan oleh karena menteri merangkap jabatan anggota pimpinan Partai Komunis. Mengenai hal ini dikatakan oleh Andrei Y. Vyshinsky: "Partai men-check pekerjaan organ-organ pemerintahan serta organ-organ yang berwenang, dengan jalan mengoreksi kesalahan-kesalahan serta kekurangan-kekurangan yang tak dapat dihindarkan, membantunya memperkembangkan keputusan-keputusan pemerintah dan berusaha memperoleh dukungan massa — dan tidak ada satu keputusan yang diambil oleh mereka tanpa petunjuk-petunjuk dari Partai" (The Party verifies the work of the organs of government and the organs of authority correcting unavoidable mistakes and shortcomings, helping them develop the decisions of the government and trying to guarantee them support of the masses — and not a single important decision is taken by them without corresponding directions of the Party).[9]

Jabatan perdana menteri (yang sekarang dipegang oleh Kosygin) dianggap di bawah kedudukan sekretaris partai (yang sekarang dipegang oleh Bhreznev). Dalam masa yang lampau Stalin, sebagai sekretaris partai, tidak menganggap perlu untuk menjabat suatu kedudukan dalam kabinet. Baru pada tahun 1941, menjelang pecahnya Perang Dunia II, Stalin merangkap menjadi perdana menteri. Begitu pula Khruschev berhasil merangkap kedua jabatan ini selama beberapa waktu. Sesudah Khruschev jatuh, kedua jabatan kembali terpisah sampai sekarang.

---

[9] *Ibid.* h. 160.

Dalam masa pra-Demokrasi Terpimpin, yaitu November 1945 sampai Juni 1959, kita kenal badan eksekutif yang terdiri dari presiden serta wakil presiden, sebagai bagian dari badan eksekutif yang tak dapat diganggu-gugat, dan menteri-menteri yang dipimpin oleh seorang perdana menteri dan yang bekerja atas dasar azas tanggungjawab menteri. Kabinet merupakan kabinet parlementer yang mencerminkan konstelasi politik dalam badan perwakilan rakyat. Hal ini sesuai dengan sistim parlementer yang dianut pada waktu itu. Sekalipun demikian ada beberapa kabinet yang dipimpin oleh wakil presiden Moh. Hatta, yang karena itu dinamakan kabinet presidensiil.

Jumlah menteri dalam masa sebelum 27 Desember 1949 berkisar antara 16 (kabinet Syahrir ke-1) dan 37 (kabinet Amir Syarifuddin ke-2). Jumlah menteri dalam masa sesudahnya berkisar antara 18 (kabinet Wilopo) dan 25 (kabinet Ali Sastroamidjojo ke-2). Para menteri dapat dibagi dalam beberapa golongan, yaitu menteri inti, menteri negara, sedangkan kadang-kadang juga terdapat menteri muda terutama dalam masa sebelum Desember 1949.[10]

Mulai Juni 1959 Undang-Undang Dasar 1945 berlaku kembali dan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar itu badan eksekutif terdiri dari seorang presiden, seorang wakil presiden beserta menteri-menteri. Menteri-menteri membantu presiden dan diangkat serta diperhentikan olehnya. Presiden dan wakil presiden dipilih oleh MPR dan presiden merupakan "Mandataris" dari MPR. Dia bertanggungjawab kepada MPR dan kedudukannya *untergeordnet* kepada MPR.

Presiden memegang kekuasaan pemerintah selama lima tahun yang hanya dibatasi oleh peraturan-peraturan dalam Undang-Undang Dasar di mana sesuatu hal diperlukan adanya suatu undang-undang. Selama masa itu presiden tidak boleh dijatunkan oleh DPR: sebaliknya presiden tidak mempunyai wewenang untuk membubarkan DPR.

Presiden memerlukan persetujuan dari DPR untuk membentuk undang-undang dan untuk menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. Begitu pula kalau presiden, dalam keadaan yang memaksa, menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti undang-undang, maka Peraturan Pemerintah itu kemudian harus mendapat persetujuan DPR. Selain dari itu presiden berwenang menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagai mestinya dan presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas angkatan darat, angkatan laut dan angkatan udara. Sistim *checks and balances* seperti yang dikenal dalam sistim Amerika Serikat, di mana badan eksekutif dan legislatif, sekalipun bebas satu sama lain, mengadakan check satu sama lain, tidak dikenal dalam sistim Undang-Undang Dasar 1945.

---

[10] Lihat Departemen Penerangan. *Susunan Kabinet Republik Indonesia 1945-1970* (Jakarta: Pradjna Paramita. 1970).

Dalam masa Demokrasi Terpimpin tidak ada wakil presiden. Sesuai dengan keinginannya untuk memperkuat kedudukannya, Ir. Soekarno oleh MPRS ditetapkan sebagai presiden seumur hidup. Begitu pula pejabat teras dari badan legislatif (yaitu pimpinan MPRS dan DPR Gotong Royong) dan dari badan yudikatif (yaitu Ketua Mahkamah Agung) diberi status menteri. Dengan demikian jumlah menteri mencapai jumlah lebih dari seratus. Selain dari itu, berdasarkan Penetapan Presiden, no. 14 tahun 1960, presiden diberi wewenang untuk mengambil keputusan dalam keadaan anggota badan legislatif tidak dapat mencapai mufakat mengenai sesuatu hal atau sesuatu rancangan undang-undang. Lagipula, dalam banyak hal presiden mengesampingkan DPR dengan jalan mengatur soal-soal yang penting dengan Penetapan Presiden. Juga di bidang yudikatif presiden diberi wewenang untuk campur tangan dalam soal-soal peradilan, yaitu melalui Undang-undang No. 19 tahun 1964. Undang-undang ini tegas menyimpang dari Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam masa Demokrasi Pancasila Ketetapan MPRS yang memberi kedudukan presiden seumur hidup kepada Ir. Soekarno telah dibatalkan. Dengan Ketetapan MPRS No. XXXXIV tahun 1968 Jenderal Suharto dipilih oleh MPRS sebagai presiden. Jabatan wakil presiden untuk sementara tidak diisi. Dengan undang-undang ditetapkan bahwa menteri tidak boleh merangkap menjadi anggota DPR. Jumlah menteri dikurangi menjadi sekitar 23, yang kebanyakan dipilih atas dasar keahlian dalam rangka penyelenggaraan Rencana Lima Tahun yang menjadi program kabinet.

Dalam sidangnya pada tahun 1973 M.P.R. telah memilih Jendral Suharto sebagai Presiden Republik Indonesia dan Sri Sultan Hamengku Buwono IX sebagai Wakil Presiden.

BAB XIII

BADAN YUDIKATIF

Suatu studi mengenai kekuasaan yudikatif sebenarnya lebih bersifat tehnis-yuridis dan termasuk bidang ilmu hukum daripada bidang ilmu politik, kecuali di beberapa negara di mana Mahkamah Agung memainkan peranan politik berdasarkan konsep "judicial review". Akan tetapi, akan tidak lengkaplah bila dalam rangka *Dasar-dasar Ilmu Politik* kita tidak membicarakan tentang kekuasaan yudikatif, oleh karena kekuasaan yudikatif erat hubungannya dengan kedua kekuasaan lainnya (legislatif dan eksekutif) serta erat hubungannya dengan hak dan kewajiban individu.

Dari pembicaraan tentang trias politica dalam negara-negara demokratis telah kita ketahui bahwa dalam artinya yang asli dan murni, maka doktrin itu diartikan sebagai pemisahan kekuasaan (separation of powers) yang mutlak di antara ketiga cabang kekuasaan (legislatif, eksekutif, yudikatif), baik mengenai fungsi serta tugasnya maupun mengenai organ yang menjalankan fungsi tersebut. Akan tetapi dari perkembangannya telah kita ketahui bahwa doktrin pemisahan kekuasaan yang mutlak dan murni tersebut tidak mungkin dipraktekkan dalam jaman modern oleh karena tugas negara dalam abad ini sudah demikian kompleksnya, sehingga doktrin itu diartikan hanya sebagai pembagian kekuasaan (distribution of powers) saja; artinya hanya fungsi pokoknyalah yang dipisahkan, sedangkan untuk selebihnya ketiga cabang kekuasaan itu terjalin satu sama lain.

Badan Yudikatif dalam Negara-negara Demokratis: Sistim Common Law dan Sistim Civil Law (Hukum Perdata Umum)

Sehubungan dengan pembicaraan mengenai kekuasaan yudikatif, maka dalam hal ini kita perlu membicarakan dua sistim hukum yang berbeda yaitu: Sistim *Common Law* dan Sistim *Civil Law* (Hukum Perdata Umum).

Sistim *Common Law* terdapat di negara-negara Anglo Saxon dan memulai pertumbuhannya di Inggris pada Abad Pertengahan.

Sistim ini berdasarkan prinsip bahwa di samping undang-undang yang dibuat oleh parlemen (yang dinamakan statute law) masih terdapat peraturan-peraturan lain yang merupakan Common Law. Common Law ini bukan berupa aturan-aturan yang telah dikodifisir (dimasukkan dalam suatu Kitab Undang-Undang seperti Code Civil), tetapi merupakan kumpulan keputusan yang dalam jaman yang lalu telah dirumuskan oleh hakim. Jadi, sesungguhnya hakim juga turut menciptakan hukum dengan keputusannya itu. Inilah yang dinamakan *case law* atau pun *judge-made law* (hukum buatan hakim). Hal ini adalah karakteristik yang kita jumpai dalam negara-negara dengan sistim Common Law, seperti misalnya Inggris; yang berbeda dari negara-negara dengan sistim kodifikasi Hukum Perdata Umum, seperti misalnya Perancis (walaupun jelas bahwa pengadilan administrasi yang berbeda dengan pengadilan yudisiil biasa di Perancis sesungguhnya juga memakai proses tersebut).

Menurut C.F. Strong,[1] prinsip judge-made law didasarkan atas *precedent* yaitu keputusan-keputusan para hakim yang terdahulu mengikat hakim-hakim berikutnya dalam perkara yang serupa, biarpun variasi dari keputusan-keputusan ini tergantung pula pada waktu; jadi keputusan yang terdahulu itu sesungguhnya hanyalah berlaku sebagai pedoman saja. Namun demikian dapatlah dianggap bahwa hakim dengan keputusannya itu pada hakekatnya telah menciptakan hukum, biarpun hal ini berbeda sama sekali dengan hukum yang dibuat oleh badan legislatif. Demikianlah, ahli hukum Inggris, A.V. Dicey dalam hubungan ini mengatakan bahwa "kekuasaan hakim pada hakekatnya bersifat legislatif" (essentially legislative authority of judges); sedangkan seorang hakim Amerika yang ulung O.W. Holmes berpendapat bahwa "hakim-hakim bertindak sebagai pembuat peraturan hukum dan memang seharusnya demikian" (judges do and must legislate).

Azas case law ini adalah karakteristik penting yang kita jumpai dalam negara-negara dengan sistim Common Law, karena dalam negara-negara tersebut tidak ada kodifikasi hukum dalam Kitab Undang-Undang. Dengan perkataan lain, dalam negara-negara dengan sistim Common Law tersebut tidak ada suatu sistim hukum yang telah dibukukan (dikodifisir), di mana hakim sebagai *suara undang-undang* (la voix de la loi) hanya tinggal menerangkan saja hukum apakah yang berlaku dalam menghadapi suatu perkara tertentu yang diajukan kepadanya. Dalam hal ini sistim Common Law mirip dengan sistim Hukum Perdata Adat tak tertulis, oleh karena dalam sistim terakhir peranan pengadilan terutama terikat pada keputusan-keputusan hakim dalam perkara yang serupa.

---

[1] Strong, *op. cit.*, Bab XIII.

Tetapi dalam kebanyakan negara Eropa Barat Kontinental di mana kodifikasi hukum telah lama tersusun rapi (sistim Hukum Perdata), maka penciptaan hukum secara sengaja oleh hakim itu pada umumnya adalah tidak mungkin. Di Perancis misalnya, di mana kodifikasi hukum telah diadakan semenjak zaman Napoleon, para hakim dengan tegas dilarang menciptakan case law. Hakim harus mengadili perkara hanya berdasarkan peraturan hukum yang termuat dalam kodifikasi saja. Inilah yang dalam ilmu hukum disebut sebagai aliran Positivisme perundang-undangan atau Legalisme, yang berpendapat bahwa "undang-undang menjadi sumber hukum satu-satunya". Tetapi apabila peraturan hukum dalam kodifikasi itu ternyata tidak mengatur perkara yang diajukan ke pengadilan, maka barulah hakim boleh memberikan putusannya sendiri; akan tetapi putusan ini sama sekali tidaklah mengikat hakim-hakim yang kemudian dalam menghadapi perkara yang serupa (jadi tidak ada precedent). Di sini hakim lebih bebas daripada di negara-negara tanpa kodifikasi hukum, dalam arti bahwa hakim tidak terikat oleh adanya precedent. Dan apabila ada suatu perkara yang diajukan yang ternyata tidak diatur dalam peraturan tertulis, maka hakim tidak usah mengikuti precedent yang terdahulu dalam memberikan keputusannya.

Di samping itu hakim dalam negara dengan sistim kodifikasi sekarang juga lebih bebas, oleh karena dia, melalui jalan interpretasi undang-undang lama, dapat melaksanakannya terhadap perkara yang timbul dari perkembangan hukum yang baru, sehingga dalam tahun 1919 suatu keputusan Mahkamah Agung di Nederland pernah disamakan dengan "perundang-undangan suatu Kitab Hukum Perdata yang baru sama sekali". Sudah barang tentu kesemuanya itu tidaklah mengurangi kewenangan badan legislatif untuk mengubah keputusan-keputusan hakim yang terdahulu, dengan suatu undang-undang biarpun putusan-putusan itu dihormati oleh para hakim yang terkemuka sekalipun; atau pun untuk mengubah suatu peraturan hukum. Hal ini semua adalah dalam rangka kewenangan badan legislatif untuk bertindak sesuai dengan apa yang telah ditentukan berdasarkan Undang-Undang Dasar.

Di atas sudah dikemukakan bahwa dalam sistim Hukum Perdata kumpulan undang-undang dan peraturan-peraturan (kodifikasi) menjadi pedoman bagi hakim dalam menyelesaikan persoalan-persoalan. Sering kali untuk menguatkan keputusannya, maka dia akan menyebut juga keputusan hakim yang telah memberi keputusan dalam perkara yang serupa. Keputusan-keputusan ini dinamakan jurisprudensi. Tetapi dasar keputusannya tetap pasal tertentu dari Kitab Undang-Undang. Baik dalam sistim Common Law maupun dalam sistim Hukum Perdata hakim secara teoritis berhak memberi keputusan baru, terlepas dari jurisprudensi atau undang-undang yang biasanya mengikatnya, dengan evaluasi lain atau re-evaluasi jurisprudensi dahulu atau interpretasi atau re-interpretasi baru Kitab Undang-Undang lama. Tetapi dalam praktek hakim terikat pada keputusan-keputusan lebih dulu, terutama pada keputusan-keputusan pengadilan yang lebih tinggi, teristimewa Mahkamah Agung.

Dalam negara federal kedudukan badan yudikatif, terutama pengadilan federal, mendapat kedudukan yang lebih istimewa daripada dalam negara kesatuan, oleh karena biasanya mendapat tugas untuk menyelesaikan persoalan-persoalan konstitusionil yang telah timbul antara negara federal dengan negara-bagian, atau antara negara-negara-bagian satu sama lain. Sedangkan dalam negara kesatuan persoalan semacam itu tidak ada.

Badan Yudikatif di Negara-negara Komunis

Pandangan orang komunis terhadap peranan dan wewenang badan yudikatif berdasarkan suatu konsep yang dinamakan *Soviet Legality*. Anggapan ini erat hubungannya dengan tahap-tahap perkembangan komunisme di Uni Soviet melalui suatu masa revolusi sampai dengan tercapainya negara sosialis (Sosialisme oleh mereka dipandang sebagai tahap pertama dari komunisme). Realisasi dari sosialisme ini merupakan unsur yang paling menentukan dalam kehidupan kenegaraan serta menentukan pula peranan hukum di dalamnya. Dikatakan bahwa "socialist legality" secara aktif memajukan masyarakat Soviet ke arah komunisme", dan karenanya segala aktivitas serta semua alat kenegaraan, termasuk penyelenggaraan hukum dan wewenang badan yudikatif merupakan prasarana untuk melancarkan perkembangan ke arah komunisme. Tingkat perjuangan ini berbeda-beda menurut tempat, dan ada negara komunis, seperti Hongaria, yang lebih menekankan penyelenggaraan kekerasan terhadap musuh-musuh komunisme, seperti terlihat dari pasal 41 dari Undang-Undang Dasar: "Badan Pengadilan Republik Rakyat Hongaria menghukum musuh-musuh rakyat pekerja, melindungi dan menjaga negara, ketertiban sosial dan ekonomi dan lembaga-lembaga demokrasi rakyat serta hak-hak kaum pekerja dan mendidik rakyat pekerja untuk mentaati tata ter-

tib kehidupan masyarakat sosialis" (The Courts of the Hungarian People's Republic punish the enemies of the working people, protect and safeguard the state, the social and economic order and the institutions of the people's democracy and the rights of the workers and educate the working people in the observance of the rules governing the life of a socialist commonwealth).

Di Uni Soviet, barangkali karena sudah lebih maju perkembangannya segi konsolidasi sistim sosial dan ekonomi sosialis lebih ditekankan. Kata Andrei Y. Vyshinsky dalam *The Law of the Soviet State:* "Sistim pengadilan dan kejaksaan merupakan alat yang kuat dari diktatur proletar, dengan mana tercapainya tugas-tugas sejarah dapat terjamin, tata hukum sosialis diperkuat dan pelanggar-pelanggar Undang-Undang Soviet diberantas" (The court system and the prosecutor's office are powerful and actual levers of the proletarian dictatorship by means of which it assures the fulfillment of its historical tasks, strengthens the socialist legal order, and combats those who violate the laws of Soviet authority).[2]

Hak azasi pun dilihat dalam rangka yang sama dan fungsi badan yudikatif tidak dimaksud untuk melindungi kebebasan individu dari tindakan sewenang-wenang pemerintah (anggapan yang demikian ini dianggap sebagai faham burjuis). Menurut tafsiran H. Friedmann dalam bukunya *Legal Theory,* hak-hak azasi di Uni Soviet hanya dilindungi "sejauh tidak diselenggarakan secara bertentangan dengan tujuan sosial dan ekonomi" (Protects civil rights only in so far they are not exercized in contradiction of the social and economic purposes).[3]

Badan Yudikatif dan Judicial Review

Satu ciri yang terdapat di kebanyakan negara, baik yang memakai sistim Common Law maupun sistim Civil Law ialah hak menguji (toetsingsrecht) yaitu hak menguji apakah peraturan-peraturan hukum yang lebih rendah dari undang-undang sesuai atau tidak dengan undang-undang yang bersangkutan. Tetapi, dalam beberapa negara tertentu (Amerika Serikat, India, Jerman Barat) Mahkamah Agung juga mempunyai wewenang untuk menguji apakah sesuatu undang-undang sesuai dengan Undang-Undang Dasar atau tidak, dan untuk menolak melaksanakan undang-undang serta peraturan-peraturan lainnya yang dianggap bertentangan dengan

---

[2] Vyshinsky, *op. cit.,* h. 497.

[3] W. Friedmann, *Legal Theory* (London; Stevens & Sons Ltd., 1960), h. 355.

Undang-Undang Dasar ini dinamakan "Judicial Review". Wewenang ini tidak secara eksplisit dinyatakan dalam Undang-Undang Dasar Amerika Serikat, tetapi dalam tahun 1803 telah ditafsirkan demikian oleh Ketua Mahkamah Agung John Marshall, dan kemudian diterima oleh masyarakat sebagai suatu hal yang wajar.

Untuk sarjana-sarjana ilmu politik wewenang ini sangat menarik perhatian, karena keputusan hakim yang menyangkut soal-soal konstitusionil mempunyai pengaruh besar atas proses politik. Peranan politik ini sangat nyata di Amerika Serikat; maka dari itu setiap penunjukan hakim agung baru atau setiap keputusan Mahkamah Agung yang menyangkut soal-soal konstitusionil mendapat perhatian besar dari masyarakat umum.

Di Amerika keputusan Mahkamah Agung yang dianggap telah sangat mempengaruhi keadaan politik ialah keputusan mengenai Public School Desegregation Act (Brown v Board of Education 1954) bahwa "segregation" (pemisahan antara golongan kulit putih dan golongan Negro) merupakan diskriminasi dan tidak dibenarkan. Undang-undang ini dianggap sebagai tonggak sejarah dalam perjuangan orang Negro untuk hak-hak sipil.

Di India dapat disebut keputusan Mahkamah Agung yang pada tahun 1969 telah menyatakan undang-undang yang diprakarsai oleh pemerintah Indira Gandhi untuk menasionalisasikan beberapa bank swasta, sebagai "unconstitutional".

Kebebasan Badan Yudikatif

Dalam doktrin Trias Politica, baik yang diartikan sebagai pemisahan kekuasaan, maupun dalam arti pembagian kekuasaan, maka khusus untuk cabang kekuasaan yudikatif prinsip yang tetap dipegang ialah bahwa dalam tiap Negara Hukum badan yudikatif haruslah bebas dari campur tangan badan eksekutif. Ini dimaksudkan agar supaya badan yudikatif itu dapat berfungsi secara sewajarnya demi penegakan hukum dan keadilan serta menjamin hak-hak azasi manusia. Sebab hanya dengan azas kebebasan badan yudikatif itulah dapat diharapkan bahwa keputusan yang diambil oleh badan yudikatif dalam suatu perkara tidak akan memihak dan berat sebelah dan semata-mata berpedoman pada norma-norma hukum dan keadilan serta hati nurani hakim itu sendiri dengan tidak usah takut bahwa kedudukannya terancam.

Pokoknya, baik dalam perlindungan konstitusionil maupun dalam hukum administrasi, perlindungan yang utama terhadap individu tergantung pada badan kehakiman yang tegas, bebas dan berani serta yang dihormati. Pasal 10 Universal Declaration of Human Rights memandang kebebasan dan tidak memihaknya badan-badan pengadilan (independent and impartial tribunals) di dalam tiap-tiap negara sebagai suatu hal yang essensiil. Badan yudikatif yang bebas adalah syarat mutlak di dalam suatu masyarakat yang bebas di bawah Rule of Law. Kebebasan tersebut meliputi kebebasan dari campur tangan badan eksekutif, legislatif atau pun masyarakat umum, di dalam menjalankan tugas yudikatifnya. Tetapi adalah jelas bahwa itu tidaklah berarti bahwa hakim itu boleh bertindak secara serampangan saja. Kewajibannya adalah untuk menafsirkan hukum serta prinsip-prinsip fundamentil dan asumsi-asumsi yang berhubungan dengan hal itu berdasarkan perasaan keadilannya serta hati nuraninya.

Bagaimanakah caranya untuk menjamin pelaksanaan azas kebebasan badan yudikatif itu? Pertama-tama kita saksikan bahwa di dalam beberapa negara jabatan hakim itu adalah permanen, seumur hidup atau setidak-tidaknya sampai saatnya dipensiun (pensiun mana biasanya diberikan pada umur lebih tinggi daripada pegawai lain), selama ia berkelakuan baik dan tidak tersangkut kejahatan. Selain dari itu dalam kebanyakan negara jabatan kehakiman tidak didasarkan atas hasil pemilihan seperti halnya pada jabatan legislatif dan kepala eksekutif (misalnya Presiden di Indonesia dan Presiden di Amerika Serikat). Hakim biasanya diangkat oleh badan eksekutif yang dalam hal Amerika Serikat didasarkan atas persetujuan Senat atau dalam hal Indonesia atas rekomendasi badan legislatif. Ini dimaksudkan agar supaya kekuasaan yudikatif itu tidak dipengaruhi oleh fluktuasi politik sesuatu masa, sehingga dengan demikian diharapkan tugas yudikatifnya bisa dilaksanakan dengan sebaik-baiknya.

Kekuasaan Badan Yudikatif di Indonesia

Dalam sistim hukum yang berlaku di Indonesia, khususnya sistim hukum perdatanya, hingga kini masih terdapat dualisme, yaitu:

a. sistim hukum adat, suatu tata hukum yang bercorak asli Indonesia dan umumnya tidak tertulis,

b. sistim hukum Eropa Barat (Belanda) yang bercorak kode-kode Perancis zaman Napoleon yang dipengaruhi oleh hukum Romawi.

Azas kebebasan badan yudikatif (independent judiciary) juga dikenal di Indonesia. Hal itu terdapat di dalam Penjelasan (Pasal 24 dan 25) Undang-Undang Dasar 1945 mengenai Kekuasaan Kehakiman yang menyatakan: "Kekuasaan Kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Berhubung dengan itu harus diadakan jaminan dalam undang-undang tentang kedudukan para hakim".

Akan tetapi dalam masa Demokrasi Terpimpin telah terjadi penyelewengan-penyelewengan terhadap azas kebebasan badan yudikatif seperti yang ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar 1945, yaitu dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 19 tahun 1964 Tentang Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, yang dalam pasal 19 dari undang-undang itu dinyatakan: "Demi kepentingan revolusi, kehormatan negara dan bangsa atau kepentingan masyarakat yang mendesak, Presiden dapat turut atau campur tangan dalam soal pengadilan". Di dalam Penjelasan Umum undang-undang itu dinyatakan bahwa "Trias Politica tidak mempunyai tempat sama sekali dalam Hukum Nasional Indonesia" karena kita berada dalam revolusi, dan dikatakan selanjutnya bahwa "Pengadilan adalah tidak bebas dari pengaruh kekuasaan eksekutif dan kekuasaan membuat undang-undang".

Nyatalah di sini bahwa isi dan jiwa undang-undang itu bertentangan sekali dengan isi dan jiwa Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena itu tepatlah bahwa MPRS sebagai lembaga negara tertinggi dalam sidangnya ke-4, antara lain telah mengeluarkan Ketetapan MPRS NO. XIX tahun 1966 Tentang Peninjauan Kembali Produk-produk Legislatif Negara di Luar Produk MPRS yang tidak sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945. Berdasarkan Ketetapan itu maka Undang-Undang No. 19 tahun 1964 telah dicabut dan diganti dengan Undang-Undang No. 14 tahun 1970 Tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Sesuai dengan azas kebebasan badan yudikatif seperti tercantum dalam Undang-Undang Dasar, maka Pasal 3 menentukan bahwa "Segala campur tangan dalam urusan peradilan oleh fihak-fihak lain di luar Kekuasaan Kehakiman dilarang, kecuali dalam hal-hal yang tersebut dalam Undang-Undang Dasar".

Di samping itu di dalam masa Demokrasi Terpimpin telah terjadi penyelewengan-penyelewengan lain yang juga bertentangan dengan azas kebebasan badan yudikatif, yaitu memberi status menteri kepada Ketua Mahkamah Agung. Dengan demikian jabatan Ketua Mahkamah Agung yang sebenarnya merupakan jabatan yang terpisah dari badan eksekutif, menjadi bagian dari badan eksekutif pula, di samping merupakan bagian dari badan yudikatif. Dalam masa Orde Baru keadaan ini segera dikoreksi dan ketua Mahkamah Agung tidak lagi menjadi menteri atau pembantu Presiden.

Azas judicial review seperti yang terdapat di Amerika Serikat dan India, di Indonesia tidak dikenal; Undang-Undang Dasar 1945 bungkem mengenai hal ini. Akan tetapi Undang-Undang Dasar 1949 (pasal 130) dan Undang-Undang Dasar 1950 (Pasal 95) dengan tegas mengatakan bahwa "undang-undang tidak dapat diganggu-gugat" yang berarti bahwa menurut Undang-Undang Dasar 1949 dan 1950 undang-undang tidak dapat diuji, sekalipun diakui adanya hak menguji (toetsingsrecht) untuk aturan-aturan yang lebih rendah dari undang-undang mengenai sah tidaknya suatu peraturan atau bertentangan tidaknya dengan ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Oleh karena Undang-Undang Dasar 1945 tidak menyebutnya, maka ada beberapa golongan dalam masyarakat antara lain KASI (Kesatuan Aksi Sarjana Indonesia), yang pada permulaan masa Demokrasi Pancasila telah sangat mendesak pemerintah untuk mengakui adanya hak menguji undang-undang pada Mahkamah Agung. Diharapkan bahwa dengan adanya wewenang "judicial review" ini, dijamin tidak terulang kembali penyelewengan-penyelewengan seperti yang dilakukan oleh Ir. Soekarno dalam masa Demokrasi Terpimpin. Akan tetapi rupa-rupanya Pemerintah berpendapat lain, seperti terbukti dari Undang-undang No. 14 tahun 1970 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman yang menggantikan Undang-Undang No. 19 tahun 1964.

Melihat Pasal 26 yang mengatur hak Mahkamah Agung untuk menguji dan menyatakan tidak sah semua peraturan perundangan dari tingkat yang lebih rendah dari undang-undang, tanpa Pasal itu menyebut wewenang menyatakan tidak sah undang-undang, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa pedoman kita dalam hal ini adalah sesuai dengan jiwa Pasal 130 Undang-Undang Dasar R.I.S. dan Pasal 95 Undang-Undang Dasar 1950 bahwa "undang-undang tidak dapat diganggu-gugat". Penjelasan mengenai Pasal 26 malahan lebih jelas mengenai hal ini, oleh karena menetapkan bahwa hanya Undang-Undang Dasar atau Ketetapan MPR(S) dapat memberi ketentuan apakah Mahkamah Agung mempunyai hak menguji undang-undang atau tidak. Perumusannya adalah sebagai berikut:

> Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia hak menguji undang-undang dan peraturan pelaksanaan undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar sebagai fungsi pokok tidak terdapat pada Mahkamah Agung. Oleh karena Undang-Undang Dasar 1945 tidak mengaturnya, maka tidak dengan sendirinya

hak menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar oleh Mahkamah Agung dapat diletakkan dalam Undang-Undang ini. Hak menguji tersebut apabila hendak diberikan kepada Mahkamah Agung seharusnya merupakan ketentuan konstitusionil. Demikian pula, MPR(S) hingga sekarang tidak menetapkan hak menguji oleh Mahkamah Agung. Tidak disebut hak menguji ini dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan dalam Ketetapan MPR(S) yang dapat mengaturnya sebagai suatu perwujudan dari hubungan hukum antara alat perlengkapan Negara yang ada dalam Negara, berarti bahwa Undang-Undang ini (Undang-Undang tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman) tidak dapat memberikan kepada Mahkamah Agung kewenangan hak menguji, apalagi secara materiil undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Hanya Undang-Undang Dasar atau pun Ketetapan MPR(S) dapat memberikan ketentuan.

KEPUSTAKAAN TERPILIH

Adji, Oemar Seno. ,,Prasaran". *Seminar Ketatanegaraan Undang-Undang Dasar 1945.* Djakarta: Penerbit Seruling Masa, 1966.

Alfian. ,,Suharto and the Question of Political Stability", *Pacific Community,* Tokyo: April 1971.

Almond, Gabriel A. dan Powell, G. Bingham, *Comparative Politics: A Developmental Approach.* Boston: Little, Brown and Co., 1966.

Al Rasjid, Harun. *Beberapa pandangan mengenai Undang-Undang Pemilihan Umum 1969.* Djakarta: Pelita Ilmu, 1970.

——— *Hubungan antara Presiden dan Madjelis Permusjawaratan Rakjat.* Djakarta: Pelita Ilmu, 1968.

American Political Science Association. *Program of the Sixty-sixth Annual Meeting September 8-12, 1970.* Los Angeles: The American Political Science Association, 1970.

Barents, J. *Ilmu Politika. Suatu Perkenalan Lapangan.* Terdjemahan L.M. Sitorus. Djakarta: Pembangunan, 1965.

——— *De Wetenschap der politiek: Een Terreinverkenning.* 's Gravenhage: A.A.M. Stols, 1952.

Beer, Samuel H. dan Ulam, Adam B., (eds.). *Patterns of Government: The Major Political Systems of Europe.* New York: Random House, 1967.

Benes, Vaclav dll. *Eastern European Government and Politics.* New York: Harper and Row, 1966.

Benn, S.I. dan Peters, R.S. *Principles of Political Thought.* New York: Collier Books, 1964.

Blondel, Jean. *An Introduction to Comparative Government.* London: Weidenfeld and Nicolson, 1969.

Bone Jr., Robert C. ,,The Future of Indonesian Political Parties", *Far Eastern Survey* XXIII, No. 2, February, 1954.

Budiardjo, Miriam. "Demokrasi di Pakistan", *Kompas, 11 dan 12 Agustus 1969.*

——— ,,Konsep-konsep Demokrasi" dalam *Madjalah Pertahanan Maritim.* Djakarta: 1, (2), 1966.

——— ,,Pemilihan Umum dan Orde Baru"; paper jang disampaikan kepada Seminar Angkatan Darat Ke-II. Bandung: Agustus 1966.

——— ,,Peranan Dewan Perwakilan Rakjat dalam Demokrasi Terpimpin" dalam *Himpunan Kuliah Politik Dalam Negeri, Kursus Singkat Chusus Seskoad.* Bandung: Seskoad, Djuli 1966.

——— ,,The Provisional Parliament in Indonesia", *Far Eastern Survey.* New York: February 1956.

——— ,,Sistim-sistim Konstitusionil Negara-negara Asing"; paper jang disampaikan kepada Kursus Atase Militer. Bandung: Seskoad, 1967.

Carter, Gwendolen M. dan Herz, John H. *Government and Politics in the Twentieth Century.* New York: Frederick A. Praeger, 1965.

Charlesworth, James C. (ed.). *The Limits of Behavioralism in Political Science: A Symposium.* Philadelphia: The American Academy of Political and Social Science, 1962.

Contemporary Political Science: A Survey of Methods, Research and Teaching. Paris: Unesco, 1950. (Publication No. 426).

Cranton. Maurice. *Human Rights Today.* Bombay: Manaktalas. 1962.

Departemen Penerangan R.I. *Susunan Kabinet Republik Indonesia 1945 - 1970.* Djakarta: Pradnja Paramita. 1970.

Deutsch, Karl W. *Politics and Government: How People decide their Fate* (Boston: Houghton Mifflin Co. 1970).

Djalal, Haryadi, *Kosgoro (Kesatuan Organisasi Serbaguna Gotong Rojong).* Skripsi Fakultas Ilmu^2 Sosial Universitas Indonesia. Djakarta: 1971.

Duverger, Maurice. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State.* London: Methuen, 1967.

Easton. David. *The Political System.* New York: Alfred A. Knopf, Inc.. 1971. *A Systems Analysis of Political Life.* New York: 1965.

Eckstein, Harry dan Apter, David E. (eds.). *Comparative Politics.* London: The Free Press of Glencoe, 1963.

Feith, Herbert. *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia.* Itchaca. N.Y.: Cornell University Press, 1962.

———— *The Indonesian Elections of 1955.* Ithaca, N.Y.: Modern Indonesia Project, Cornell University.

Flechtheim, Ossip K. *Fundamentals of Political Science.* New York: Ronald. Press Co., 1952.

Friedmann, W. *Legal Theory.* London: Stevens & Sons Limited, 1960.

Friedrich, Carl J. *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America.* Waltham, Mass.: Blaisdell Publishing Company, 1967.

Hatta, Mohammad. *Sekitar Proklamasi 17 Agustus 1945.* Djakarta: Tintamas. 1969.

Hoselitz, Bert. F. (ed.). *A Reader's Guide to the Social Sciences,* New York: Free Press, 1970.

Hukum Dan Masjarakat: ,,Nomor Symposium Hak-hak Azasi Manusia (Human Right)", *Madjalah Persahi,* No. 2, 1968.

————,,Nomor Munas ke-III: The Rule of Law", *Madjalah Persahi.* No. 1. 1967.

Heller, Hermann. ,,Political Science". *Encyclopaedia of the Social Sciences.* New York: The MacMillan Co.. 1959. Djilid XII.

Hoogerwerf, A. *Politicologie: Begrippen en Problemen.* Alphen aan den Rijn: Samson Uitgeverij, 1972.

International Commision of Jurists. *The Dynamic Aspects of the Rule of Law in the Modern Age. Report on the Proceedings of the South-East Asian and Pacific Conference of Jurists.* Bangkok: February 15-19, 1965.

———— *International Year for Human Rights.* Journal of the International Commission of Jurists. Vol. VIII, No. 2, December 1967.

Isjwara, F. *Pengantar Ilmu Politik.* Bandung: Dhiwantara. 1964.

Jenkin, Thomas P. *The Study of Political Theory.* New York: Random House, Inc,, 1967.

Jennings, Ivor. *Cabinet Government.* Cambridge: Cambridge University Press, 1969.

Jong, J.J. de. *Wetenschap en Politiek.* Utrecht: Oosthoek, 1953.

Kahin, George Mc.T. *Nationalism and Revolution in Indonesia.* Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1970.

Koentjaraningrat. *Arti Antropologi Untuk Indonesia Masa Ini.* Djakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, 1969. (Terbitan Tak Berkala Lembaga Research Kebudajaan Nasional, LIPI, No. I/1).

Koesnoe, Mohamad. *Musjawarah: Een Wijze van Volksbesluitvorming volgens Adatrecht.* Nijmegen: Katholieke Universiteit, 1969.

La Palombara, Joseph dan Weiner, Myron (eds.). *Political Parties and Political Development,* Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1969.

Laswell, Harold D. *Politics, Who gets What, When, How.* New York : World Publishing, 1958.

Lev, Daniel S. *The Transition to Guided Democracy: Indonesian Politics, 1957 - 1959.* Ithaca, N.Y.: Modern Indonesia Project, Cornell University Press, 1966.

———— ,,Political Parties in Indonesia", *Party Systems of Southeast Asia,* terbitan chusus dari Journal of Southeast Asian History. Singapore; Maret 1967.

MacIver, Robert M. *The Modern State.* London: Oxford University Press. 1955.

———— *The Web of Government.* Chicago, Free Press, 1965.

———— *Djaring Pemerintahan.* Diterdjemahkan Sutresna Sastradidjaja dan Harun Al Rasjid. Djakarta: Yasaguna, 1947.

Macridis, Roy C. *The Study of Comparative Government.* New York: Random House Inc., 1967.

Malik, Adam. *Riwajat dan Perdjuangan sekitar Proklamasi Kemerdekaan Indonesia 17 Agustus 1945.* Tjet. keempat. Djakarta: Widjaya, 1962.

Mayo, H.B. *An Introduction to Democratic Theory.* New York: Oxford University Press, 1960.

Merriam, Charles E. *Systematic Politics.* Chicago: University of Chicago Press, 1947.

Michels, Robert. *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy.* New York: Collier, 1966.

Mitchell, Joyce M. dan William C. Mitchell. *Political Analysis and Public Policy: An Introduction to Political Science.* Chicago: Rand and Mc.Nally, 1969.

Moertono, Soemarsaid. *State and Statecraft in Old Java: A Study of the Later Mataram Period, 16th to 19th Century.* Ithaca, N.Y.: Modern Indonesia Project, Cornell University 1968.

Mudhoffir. *Kemenangan N.U. dalam Pemilihan Umum Tahun 1955 dan 1957, dan Posisinja dalam Pemilihan Umum Tahun 1971, di Djawa Timur.* Skripsi Fakultas Ilmu² Sosial, Universitas Indonesia. Djakarta: 1972.

Muthalib, Abd. *Dewan Perwakilan Rakjat Gotong Rojong (Suatu analisa politik Parlemen Orde Baru),* Djakarta: Skripsi Fakultas Ilmu² Sosial, Universitas Indonesia. Djakarta: 1971.

Nasution, Basarudin. *Pengantar Ilmu Politik.* Djakarta: Batang Gadis, 1961.

Noer, Deliar. *Pengantar ke Pemikiran Politik.* Djilid I. Medan: Dwipa, 1965.

Notohamidjojo, O. *Demokrasi Pantjasila: (Dasar Nasional Untuk Menegara).* Djakarta: Badan Penerbit Kristen, 1970.

Oud, P.J. *Het Constitutioneel Recht van het Koninkrijk der Nederlanden.* Djilid II. Zwolle: Tjeenk Willink, 1947.

Pauker, Guy J. ,,The Role of Political Organization in Indonesia", *Far Eastern Survey* XXVII. No. 9, September 1958.

Pot, C.W. van der. *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht.* Zwolle: Tjeenk Willink, 1953.

Pringgodigdo, A.K. *Kedudukan Presiden Menurut Tiga Undang-Undang Dasar dalam Teori dan Praktek.* Djakarta: Pembangunan, 1956.

———— *Sedjarah Pergerakan Rakjat Indonesia.* Djakarta: Dian Rakjat, 1970.

————*Tiga Undang-Undang Dasar.* Djakarta: Pembangunan, 1964.

Pulzer, Peter G.J. *Political Representation and Elections in Britain.* London, George Allen and Unwin Ltd. 1967.

Purbopranoto, Kuntjoro. *Hak-hak Azasi Manusia dan Pantjasila.* Djakarta: Pradnja Paramita, 1969

Pylee, M.V. *Constitutional Government in India.* Bombay: Asia Publishing House, 1960.

Ranney, Austin. *The Governing of Men.* New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1966.

Rasjidi, H.M. *Islam Menentang Komunisme.* Djakarta, Islam Studi Club Indonesia, t.t.

Rauf, Maswadi. *Partai Sjarikat Islam Indonesia, 1965 - 1970.* Skripsi Fakultas Ilmu² Sosial, Universitas Indonesia. Djakarta: 1971.

Robson, William A. *The University Teaching of Social Sciences: Political Science.* Paris: Unesco, 1954.

Sait, Edward McChesney. *Political Institutions: A Preface.* New York: Appleton-Century-Crofts, 1938.

Sanit, Arbi. *Partai Komunis Indonesia: Suatu Analisa Mengenai Sumber Kekuatan Politik Dipedesaan Djawa Tengah dan Djawa Timur Tahun 1951 - 1965.* Skripsi Fakultas Ilmu² Sosial, Universitas Indonesia. Djakarta: 1969.

Sario, R. *Masalah Penahanan dan Djaminan Hak² Azasi Manusia.* Djakarta: M.A. Yahya and Co., t.t.

Sawer, Geoffrey. *Modern Federalism.* London: C.A. Watts and Co. 1969.

Sayeed, Khalid B. *The Political System of Pakistan.* Karachi: Oxford University Press, 1967.

Sekretariat DPR-GR. *Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakjat Republik Indonesia.* Djakarta: 1971 ?).

Seminar Pemilihan Umum, Djakarta, 27-31 Djanuari 1970. *Pemilihan Umum dan Masalah² jang ditimbulkan.* Djakarta: Dewan Mahasiswa Universitas Indonesia, 1970.

Sewaka. *Tjorat-tjoret dari Djaman Kedjaman.* Bandung: 1955.

Shils, Edward, *Political Development in the New States.* 's Gravenhage, Mouton & Co. 1962.

Simatupang, T.B. „Komunisme Dipandang Dari Sudut Agama Kristen Protestan" dalam Simatupang, T.B., *Tugas Kristen Dalam Revolusi.* Djakarta: Badan Penerbit Kristen, 1967.

———— „Persoalan Negara Dalam Pemikiran Komunisme" dalam Simatupang, T.B., *Tugas Kristen Dalam Revolusi. Djakarta:* Badan Penerbit Kristen, 1967.

Singgih, Sapartini. *Partai Muslimin Indonesia: Berdiri dan Perkembangannja hingga 1970.* Skripsi Fakultas Ilmu² Sosial, Universitas Indonesia. Djakarta: 1972.

Sjahrir, Sutan. *Sosialisme dan Marxisme: Suatu Kritik Terhadap Marxisme.* Djakarta: Djambatan, 1967.

Sjamsuddin, Nazaruddin. *Partai Nasional Indonesia dan Kepolitikannja Pada Masa Terachir ini.* Skripsi Fakultas Ilmu^2 Sosial, Universitas Indonesia. Djakarta: 1970.

Snyder, Louis D. *Abad Pemikiran.* Terdjemahan Njoman S. Pendit. Djakarta: Bhratara, 1962.

Soedjatmoko. ,,Indonesia: Problems and Opportunities''. Dyason Memorial Lectures dalam *The Australian Outlook.* December 1967.

Soepomo, R. *Undang-undang Dasar Sementara Republik Indonesia dengan sekedar Tjatatan dan Keterangan dibawah Tiap^2 Pasal Menurut Pendjelasan dan Djawaban Pemerintah Kepada Parlemen RIS.* Djakarta: Noordhoff - Kolff, 1950.

Soltau, Roger H. *An Introduction to Politics.London: Longmans, Green & Co, 1961.*

Strong. C.F. *Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form.* London: Sidgwick & Jackson, 1963.

Sumantri, Sri. *Sistim Dua Partai.* Bandung: Binatjipta, 1968.

——— *Demokrasi Pantjasila dan Implementasinja menurut/dalam Undang-undang Dasar 1945.* Bandung: Alumni, 1969.

Suny, Ismail. *Pembahagiaan Kekuasaan Negara: Suatu Penjelidikan Perbandingan Dalam Hukum Tatanegara Inggris. Amerika Serikat, Uni Soviet dan Indonesia.* Djakarta: Departemen Penerangan R.I., 1962.

——— *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif: Suatu Penjelidikan Dalam Hukum Tata-Negara.* Djakarta: Karya Nilam, 1963.

Utrecht, E. *Pengantar dalam Hukum Indonesia.* Djakarta: Ichtiar, 1966.

——— *Pengantar Hukum Tata-Negara Indonesia.* Djakarta: Ichtiar, 1959.

Vyshinsky, Andrei Y. *The Law of the Soviet State.* Translated from the Russian by Hugh W. Babb. New York: The Macmillan Company, 1961.

Wade, E.C.S. and Philips, G. Godfrey. *Constitutional Law; An Outline of the Law and Practice of the Constitution, including Central and Local Government, the Citizen and the State and Administrative Law.* Seventh ed. by E.C.S. Wade and A.W. Bradley. London: Longmans, 1965.

Weber, Max. *From Max Weber: Essays in Sociology.* H.H. Gerth and C. Wright (eds). New York: Oxford University Press, 1958.

Wheare, Kenneth C. *Federal Government.* New York: Oxford University Press, 1964.

Wiseman, H. Victor. *Politics: The Master Science.* New York: Pegasus, 1969.

Yamin, Muh. *Naskah Persiapan Undang-undang Dasar 1945.* Djakarta: Jajasan Prapantja, 1959 Djilid I.

——— *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia.* Djakarta: Djambatan, 1951.

Zürcher, Arnold J. (ed). *Constitutions and Constitutional Trends Since World War II: An Examination of Significant Aspects of Postwar Public Law With Particular Reference To The New Constitutions of Western Europe.* New York: New York University Press, 1955.

INDEKS

Act of Settlement. 110.
Acton. Lord. 53, 100.
AD. Seminar II. 75.
Angket. lih. Legislatif.
Anglo Saxon. 28. 169. 221.
Anthropologi. 21-22. pengaruh kepada Ilmu Politik 21. 22.
Apeldoorn. I.J. van. 96.
Aristoteles. 1. 19, 97.
Arthasastra. 1.
ASEAN. 146.
Asia Timur Raya 120.
Assembly government. 90. 157. 188. 216.
Azas case law. 222.

Basic democrats. 68.
Behavioral approach. lih. politik.
Bernstein. Eduard. 84.
Brezhnev. 218.
Bill of Rights. 99. 110. 122.
Bourbon. raja2. 153.
British Commonwealth of Nations. 146.
Budi Utomo. 172. 191.

Cabinet govemment, 210-211, 213. 214.
Case law. lih. azas case law.
Checks and balances, 154, 215, 220.
Chief Executive, 215.
Civil law. 221.
Code civil, 222.
Commission on Human Rights. 123.
Common law. 221, 222. 224, 215.
Conciliation system. lih. Sistim Pendamaian
Confucius. lih. Kung Fu Tzu.
Congress. Amerika Serikat 141. 149. 154-155, 185, 215.
Constitutional State lih. Negara konstitusionil.
Council of Europe, 126.
Covenant. 123. 130: on Civil and Political Rights. 123. 130-131. 132. 133. 134. 136: on Economic. Social and Cultural Rights. 123. 135. 137: ratifikasi oleh anggota PBB. 123.

Dana kekuasaan. 148.
Daniel. Yuli. 95.
Das Kapital. 79.
Declaration des droits de l'homme et du citoyen. 122.
Declaration of Independence. 99.
Declaration of Human Rights. 123. 123. 126. 128. 130-131. 132. 133. 134. 135. 137.

De Gaulle. 105.
Dekrit 5 Juli. 71. 72. 194.
Demokrasi. 51-77: definisi. 175: beberapa konsep. 51: menurut Unesco. 51: nilai2. 63-64: lembaga2. 64-65: kelompok2 aliran pikiran. 51-52: sebagai dasar formil negara. 51: Abad Pertengahan dan Renaissance, 55-56: parlementer, 67, 70. 71; sistim politik, lih. sistim politik demokrasi; menurut Lenin. 87-88.

Konstitusionil. 53-65. 66, 70, 97: ciri khas. 53: sejarah, 54-65: zaman Yunani Kuno. 54-55: abad ke-15 dan 16, 54: abad ke-19. 53-54: abad ke-20, 54, 60-65; beda dengan Marxisme-Leninisme, 53; perbandingan di negara-negara Asia, 52; di Asia, 65; latar belakang sosial di Asia, 65; perkembangan di Indonesia dan Pakistan, 65-77; 65; di Pakistan, 67-70: Dasar, 66, 68, 69, 216.

Indonesia. 52. 70-77: faktor2 penentu, 73-74; masalah yang dihadapi 70: menurut: UUD '45. 52: tahap perkembangan. 105-106; konstitusionil. 157: parlementer, 66, 67, 68: 70-71. 105: Pancasila 70, 73: 73-77: Terpimpin.77.18;66,70,73-74. 78. 105. 129. 158. 172, 195. 220. 228. 229.
Demokrasi Baru. 91.
Demokrasi burjuis. 87.
Demokrasi ekonomi. 75.
Demokrasi langsung. 174.
Demokrasi nasional. 78. 92-94.
Demokrasi proletar. 78. 88.
Demokrasi rakyat. 70. 73. 78. 90-92.
Demokrasi sosialis. 88.
Demokrasi Sovyet. 78.
Desentralisasi, 140.
De-stalinisasi. 86.
Dharmasastra. 1.
Dialektik. 80-81.
Dicey, A. V., 58, 59. 60. 145-146, 222.
Diktatur proletar. 87. 90.
Dimitrov. Georgi. 90.
Distribution of power. lih. Kekuasaan.
Jilas. 95.

DPA (Dewan Pertimbangan Agung), 192.
DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) 72-73; 118-119. 158. 174-206; legislatif 184-185; RIS. 191; Sementara. 119. 192; GR. 72. 73. 158-159. 194-196. 205. 220.
Dubchek. Alexander. 95.
Duverger. Maurice. 160. 168. 169.

Eksekutif. 90.184-185. 207-220; jumlah anggota. 207; fungsi. 174; tugas. 207-208; unsur2. 207; wewenang. 208-209; macam di negara demokratis. 209-216; peranan di abad ke-20, 156-157; sistim presidensiil. 207; 215-216; sistim parlementer. 207. 209-211; non-parliamentary, 211; hubungan dengan legislatif, 184-185, 208, 209-210; di Amerika Serikat. 149-150. 215; di India. 214; di Indonesia. 219-220; di Inggris. 212-214; di Pakistan. 68-69. 216; di Perancis, 211-212; di negara- komunis. 216-218; tetap (fixed). 68-69. 117. 211.
Ekstra parlementer, lih. Kabinet.
Engels Friedrich. 87.
Enquete. lih. Legislatif.
Ethica. 18.
European Courth of Human Rights. 126.
Fathers of the Constitution. lih. UUD Amerika Serikat.
Fascisme, 32.
Federasi. lih. Negara.
Federal state. lih. Negara Federal.
Federal. prinsip. 142.
Federalisme. Amerika Serikat, 148-150: Indonesia. 151; Swiss. 148; Uni Sovyet, 150-151; beda Uni Sovyet dengan negara2 Barat, 151.
Ferdinand. 56.
Fichte, 155. 156.
Filsafat, 18-19.
Fixed executive. lih. Eksekutif.
Flexibility. lih. UUD.
Floating vote. lih. Pemilihan Umum.
Formateur kabinet. lih. Kabinet.
Fourier. 79.
Fraksi Nasional, lih. Volksraad.
Front Nasional. 72-73. 166.

Gandhi. Indira. 171. 214. 226.
GAPI (Gabungan Politik Indonesia) 172.
Geopolitik 26.
Golongan kepentingan. 163.
Golongan penekan. 163.
GOLKAR (Golongan Karya). 173.
Gotong royong. 33.
Glorious Revolution. 98. 110.
Guardian of the Constitution. lih. Mahkamah Agung Amerika Serikat.
Habeas Corpus Act., 98.
Hak2 azasi manusia, 121-138; pengertian, 121: sejarah perkembangan, 121-127; pada abad ke-20 122; pada abad ke-17 dan ke-18, 122; naskah2, 121-122; rencana piagam. 129; jaminan. 62, 75; The Four Freedoms, 122; hak politik, 122, 57; hak sipil dan politik dibanding dengan hak sosial-ekonomis, 123-125.
Indonesia, 128-138; menurut UUD 45. 128-129; hak hidup yang layak,

134-135; hak pengajaran, 137-138; kebebasan berkumpul, 132-133; kebebasan bergama, 133; kebebasan berserikat, 135-136; kedudukan yang sama di depan hukum, 131-132; mengeluarkan pendapat, 130-131.
Negara-negara Komunis, 225.
Hak otonomi, 141.
Hak-hak rakyat Amerika Serikat, 99; Inggris, 98-99; Perancis, 99.
Hak Suci Raja, 56.
Hatta, Moh, 18, 219.
Hegel, George, 79-81.
Herodotus, 1.
Holland, William of Orange, 110.
Holmes, O.W., 222.
Hopkins, Harry 215.
House of Lords, 182.
House of Representatives, 112, 149, 182.
Hubungan internasional, lih. Politik.
Hukum Alam, 32, 56.
Hukum Dasar, 96.
Hukum-hukum ilmiah, 4.
Hukum Perdata Adat, 222.
Hukum tatanegara, 26.
Idealisme, 80.
Ilmu pengetahuan, definisi, 4.
Ilmu-ilmu Sosial, 1, 19; bidang, 19-20; Administrasi, 19; Bumi, 25-26; pengaruh Ilmu Bumi terhadap I. Politik, 25; Ekonomi, 23-24; sifat I. Ekonomi; 23; pengaruh I. Ekonomi terhadap I. Politik, 23-24; Hukum, 26-29.
Ilmu Negara, 2, 26; aspek non yuridis, 27-29; aliran, 27-29; Mazhab Berlin, 28; teori hukum murni, 27.
Ilmu Politik, sebagai ilmu pengetahuan, 3; definisi 8-14; aspek negara, 9; aspek kekuasaan, 10-11; aspek kelakuan politik, 5; tugas sarjana, 22; bidang-bidang; 14-16; Teori Politik 14; Lembaga-lembaga Politik, 14-15; Partai, golongan pendapat umum, 14-15; Hubungan Internasional, 14; perkembangan, 15-16; pendorong perkembangan 3-8; sejarah: 1-5; zaman Yunani Kuno, 1; abad ke-18, 1; abad ke-19, 1-2; sesudah Perang Dunia ke-II, 2; pendekatan: 4-8; pendekatan tingkah-laku, 5-7; pendekatan analisa sistim, 6; pendekatan struktur-fungsionil, 6; post behavioralism, 7-8; hubungan dengan: ilmu-ilmu sosial, 19-29; Anthropologi, 21-22; Ilmu Bumi, 25-26; Filsafat, 18-19; Ilmu Hukum, 26-29; Psychologi Sosial, 24-25; Sejarah, 17-18; Sosiologi, 20-21; beda dengan Ilmu Negara, 28-29.
Imperialisme, 85.
Indonesische Nationale Group, lih. Volksraad.
Interest Group, lih. Golongan Kepentingan.
International Commission of Jurists, 62, 74.
International Political Science Association, 3.
Interpelasi, lih. Legislatif.
Isabella, 56.

James II, Raja, 110.
Jellinek, George, 28, 143.
Jinnah, Mohammad Ali, 67.
Johnson, Lyndon B, 182.
John, Raja, 55.
Judicial review, 113, 221, 225-226, 229: Amerika Serikat, 226; India, 226, 229-230.
Judge-made law, 222.

Yudikatif, 90, 221-230, alasan dipelajari dalam Ilmu Politik, 221; hubungan dengan Legislatif, 223; sistim: 221-224; Common Law, 221-223; Civil Law, 223-224; kebebasan, 226-227; cara menjamin kebebasan, 227; kedudukan negara federal, 224; Amerika Serikat, 113; Indonesia: 227-230; kebebasan, 73, 228; hubungan dengan eksekutif, 228; di Negara Demokrasi, 221-224; di Negara Komunis, 224-226.

Kabinet: ekstra parlementer, 210; formateur, 210; Indonesia, 71, 205; nasional, 210; parlementer, 209; presidensiil, 219; zaken, 210.

Kant, Immanuel, 58, 60, 155, 156.
Kapitalisme, 85.
KASI (Kesatuan Aksi Sarjana Indonesia), 229.
Kautsky, Karl, 84.
Keadilan, jaminan 64.
Kenekaragaman, 64.
Kedaulatan, 45-46; sifat-sifat, 45-46; rakyat, 174, 175.
Kehidupan bercorak nasional, 22.
Kelompok, 32-33.
Kelompok kepentingan, 163.
Kelompok penekan, 163.
Kelsen, Hans, 27, 140, 144, 145.
Kekerasan, pemakaian, 64.
Kekuasaan, 36-39; bentuk, 36-37; struktur, 37; sumber, 37; aspek, 36; dan kedaulatan, 45-46; subyek, 37; obyek, 37; guna, 36; sosial, 36; pembagian: 46, 98, 221, 152-153, 156-157; pembagian visuil, 139; pembagian vertikal, 139; pembagian horizontal, 139; menurut fungsi, 152-159; menurut tingkat, 139-151; di Amerika Serikat, 148-150; perbedaan negara konfederasi, kesatuan dan federasi, 139-151; pemisahan: 152, 156, 221; absolut, 152; Kejaksaan, lihat UU Pokok Kejaksaan; Kehakiman, lih. UU Pokok Kehakiman; Kepolisian, lih. UU Pokok Kepolisian; politik, 38-39; Pemerintah, 53, 97.
Kennedy, John E., 182.
Kepala Negara Kolektif, 217.
Kepala Negara Konstitusionil lih. Constitutional Head.
Kepemimpinan, tidak resmi, 25; menurut Komunisme, 93-94.
Keputusan Pengadilan, 194,224, 225.
Kemauan rakyat, 188.
Kerjasama Regional, 146-147.
Kesadaran berbangsa, 22.
Keynes, John Maynard, 60.
Khan, Ayub, 67, 68, 69, 216.
Khan, Liaquat Ali, 67.
Khan, Yahya, 69-70.
Khrushchev, 84, 85, 86, 88, 92, 93, 218.
Kiellen, Rudolf, 26.
Kissinger, Henry, 215.
Kitab Hukum Perdata, 223.
KNIP (Komite Nasional Indonesia Pusat), 119; Badan Pekerja, 191.
Kodifikasi Hukum Perdata Umum, 222.
Komunisme, 78, 84, 224; ajaran Marx, 79, 81-84; lembaga-lembaga, 89-90; nilai-nilai 89; taktik; 89-90; taktik di Asia, 92; taktik di Indonesia, 72; kritik, 94-95; Uni Sovyet 88.
Konstituante, 67, 116.
Konstitusi, 96, 100; beda dengan UUD, 96; unsur di Amerika Serikat, lih. UUD Amerika Serikat; Inggris, 106-108, 109-117; tertulis atau tidak, 108-109; tertulis 112-114; bersifat naskah, 57; tak bersifat naskah, 57.
Konstitusionalisme, 58; definisi, gagasan 97-98; Indonesia, 101; di negara Komunis, 100; Uni Sovyet, 58.
Kontrak Sosial, 56-57.
Konvensi, 110, 213-214; definisi; 110; dan UUD, 103-104; sebab diperlukan, 103-104; Amerika Serikat, 104; Inggris, 104, 110-111; sebab ditaati, 111; di masa depan, 111; jadi UU, 111-112; kekuatan, 111.
Kosygin, 218.
Kranenburg, R., 143, 144.
KRI (Komite Rakyat Indonesia), 172.
Kultus individu, 66.
Kung Fu Tzu, 1.

Laband, Paul, 27.
Laski, Harold J, 34-35, 40-41, 46.
League of Nations, 146.
Legalisme, 192.
Legalists, golongan, 1.
Legislatif, 174-206; azas perwakilan kepentingan, 176; azas perwakilan fungsionil, 176-177; azas perwakilan politik, 175; fungsi, 184-185; fungsi kontrol, 185; panitia, 184; peranan, 174; peranan pendidikan politik 187; wewenang, 144; susunan, 175; hak-hak angket 186-187; mosi, 187; interpelasi, 186; pertanyaan parlemen 186; sejarah 174-175; di Indonesia 116, 190-204; di Negara-negara Komunis, 188-190.

purna, 148; cara membedakan, 148; macam, 147-151.
Kesatuan, 140-142; kedaulatan, 141; ciri-ciri 142; Jerman, 147.
Konfederasi, 140-141; pengertian 140; kelemahan, 141; dibanding dengan Federasi, 143-144; ciri-ciri, 140; batas wewenang, 141; Amerika Serikat, 147; Belanda, 147; Jerman, 147.
Sebagai: assosiasi, 21, 26, 35-36, 46; badan hukum, 27; instituta, 26; lembaga pengendalian sosial, 20, 21; organisasi Hukum, 26; Organisasi Kekuasaan, 97; system of controls, 26.
Tujuan, 35, 46, 47; berdasarkan Marxisme-Leninisme, 47; Republik Indonesia, 46-47; menurut Marx dan Engels, 87.
Unsur-unsur, 42-46; penduduk, 44-45; pemerintah, 45, kedaulatan, 45-46; wilayah, 43-44.
Negara Baru, 21, 65, 128.
Negara Demokrasi, 175.
Negara Hukum, 27, 226; unsur-unsur, 58-59; Klassik, 59-60; 155; Pancasila, 75.
Negara Korporatif, 177.
Negara-kota, 54-55.
Negara Kesejahteraan, 54, 60.
Negara modern, tugas, 60.
Negara modern, tugas, 60.
Negara konstitusionil, 58, 70, 97.
Negara nasional, 55.
Negara Penjaga Malam, lih. Nachwächterstaat.
Nehru, Javaharlal, 171, 214.
Nixon, 215.
Non-parliamentary executive, lih. Eksekutif.
NU (Nahdatul Ulama), 172-173, 192; 196, 197, 205-206.
New Deal, 150.
New Left, 80.
One and a half party system, lih. Partai.
Oposisi, Uni Sovyet, 89.
Oposisi loyal, 169.
Oppenheim, L. 140.
Owen, Robert, 79.
Ordinances, 216.
Paksaan, 63.
Pakta Warsawa, 147.
Panitia Legislatif, lih. Legislatif.
Panitia parlemen, 213.
Pancasila, 73, 78.
Parlemen Inggris, 98-99, 104, 107, 109, 110, 152, 155.
Parliament Acts, 110, 115.
Parmusi, 173, 206.
Parsons, Talcott, 5.
Partai politik, 160-173; definisi, 161-163; beda dengan pressure group, 163; penelitian, 160; sejarah: 160-161; di Barat, 161; Indonesia, 172-173; saluran partisipasi politik, 160-161.
Fungsi, 164-167; beda di negara Demokratis dan Komunisme, 167; di negara Demokratis, 164-166; menurut Komunisme, 166-167;
Klassifikasi, 167-171; komposisi, 167; sifat, 167-168; sistim, 168-171.
Sistim : Dwi-Partai, 169-170; Dwi-Partai Inggris, 170; Multi-Partai, 170-171; Satu setengah Partai, 171; Tunggal, 168-169; di Uni Sovyet, 89-90.
Partai Awami Nasional, 69.
Partai azas, 168.
Partai Buruh, 170, 213.
Partai Demokrat, 168.
Partai Katholik, 172.
Partai Kongres, 171, 214.
Partai Konservatif, 170, 213.
Partai Komunis, 89-90, 189-190; program, 88; wewenang, 90, 157; Uni Sovyet, 92; 93, 189, 190, 216, 217, 218.
Partai Liberal, 170.
Partai lindungan, 161, 167.
Partai massa, 167.
Partai oposisi, 171.
Partai Rakyat, 69.
Partai Republik 168.
Partai tunggal, 166.
Patronage Party, lih. Partai lindungan.
PBB (Perserikatan Bangsa Bangsa), 121, 122, 123, 124, 125, 128, 146, 151.
Pelopor Revolusioner, 166.
Pembagian kekuasaan, lih. Kekuasaan.
Pemerintahan daerah, 14.
Pemerintahan federal: Australia, 148; RIS, 148; Uni Sovyet, 148.

Pemerintahan Indonesia, 116-120; 151, 158.
Pemerintahan Parlementer, lih. eksekutif.
Pemerintahan Presidensiil 158; 211; Amerika Serikat, 113-114; Pakistan, 68-69; Indonesia, 117.
Pemilih Terapung, 169.
Pemilihan: sistim, 178-181; perwakilan berimbang, 179-181; daftar, 180; distrik, 178-179; India, 214; Indonesia, 172-173, 204-206; Pakistan, 68, 69; Uni Sovyet, 90.
Pemimpin Besar Revolusi, 158.
Pemimpin charismatis, 25.
Pemisahan kekuasaan, lih. Kekuasaan.
Pendekatan analisa sistim, 6.
Penduduk, 44-45.
Pengendalian masyarakat, 27.
Penyelesaian pertentangan, 63.
Peranan struktur, 4-5.
Perang Vietnam, 7.

Perdana Menteri: Indonesia, 219, Inggris, 214; Uni Sovyet, 218.
Perjanjian, lih. Covenant.
Pernyataan, lih. Declaration.
PERSAHI (Persatuan Sarjana Hukum Indonesia), Musyawarah Nasional III, 75-76.
Persuasi, 63.
Pertanyaan Parlemen, lih. Legislatif.
Pertentangan kelas, 83.
Perobahan sosial, 20.
Perwakilan berimbang, 178, 204, 171.
Proportional representation, lih. Perwakilan Berimbang.

Pidato Kenegaraan, 215.
Plato, 1, 16, 31.
Plebisit, 175.
PKI (Partai Komunis Indonesia), 172, 193, 196, 204, 205.
PNI (Partai Nasional Indonesia), 172, 173, 193, 196, 197, 204, 205.
Polycentrisme, 86.
Politicia, 16
Political dynamics, 15.
Political socialization 5, 164-165.
Political recruitmen, 165.
Politik, beda Ideologi dengan Filsafat, 32; doktrin 32; Filsafat, 18, 19, 31; hak-hak, lih. Hak-hak Azasi; ideologi, 32; kebijaksanaan, 20; luar negeri negara-negara Asia, 93; pengesahan, 20; perubahan, pola kehidupan, 20; 68; Struktur di Pakistan, 68; sumber kewibawaan, 20; Sistim, 5.
Positivisme, 223.
Post behavioralism, lih. Ilmu Politik.
Pouvoir constituant, 144.
PPBB (Perhimpunan Pegawai Bestuur Bumiputra), lih. Volksraad.
Prawoto, 172.
Precedent, 223.
Presiden, Amerika Serikat, 154, Indonesia, 117, 158.
Presidium Sovyet Tertinggi, 90, 157, 189, 217.

Pressure Group, lih. Golongan Penekan.
Professional Politicians, 188.
Proklamasi Kemerdekaan, 172.
PRRI/PERMESTA, 205.
Psychologi sosial, 24, 25.
Psykhologi umum, 24.
Publisistik, 19.

Raja, Hak Suci, 56; kekuasaan, 56-57.
Rasionalisme, 56.
Rajya Sabha, lih. Majelis Tinggi, India.
Rechtsstaat, 53, 58, 58-59.
Renaissance, 55.
Referendum, 175.
Reformasi, 56.
Republik Perancis, ke III, 211; ke IV, 211; 212; ke V, 212.
Republik Rakyat Hongaria, 224.
Reserve of power, lih. Kekuasaan, pembagian.

Revolusi Amerika, 57.
Revolusi burjuis, 92.
Revolusi Kebudayaan, 94.
Revolusi proletar, 92.
RIS (Republik Indonesia Serikat), 118, 151, 151.
Robson, W.A., 3, 10.
Roosevelt, Franklin D., 122, 149, 215.
Rousseau, 122.
Rule, of Law, 53, 58, 74, 227; Perbandingan abad ke-19 dan ke-20, 60-61; syarat pelaksanaan, 61; Aspek dinamis, 61-62; unsur-unsur 59.

Sait, Edward M, 110, 143, 145.
Sakharov, Andrei, 95.
Sarikat Islam, 172, 191.
Sastroamidjojo, Ali, 219.
Scientific Socialism, lih. Sosialis Ilmiah.
SEATO, 147.
Sejarah, 17, 18, 19.
Segregation, 256.
Selection of Leadership, 165.
Senat, Amerika Serikat, 112, 113, 149, 215; RIS, 118, 183, 191.
Sewaka, 18.
Shang Yang, 1.
Simon, Saint, 89.
Single member constituency, lih. Pemilihan.
Sistim daftar, lih. Pemilihan.
Sistim dwi-Partai, lih. Partai.
Sistim mobilisasi, 89.
Sistim musyawarah-mufakat, 195, 196, 198, 200, 201, 203, 204.
Sistim hukum, 27, 227; sistim civil law 221; sistim common law. 221.
Sistim Konstitusi, 52.
Sistim multi-partai, lih. Partai.
Sistim otokrasi, Indonesia dan Pakistan, 66.
Sistim pemilihan, lih. Pemilihan.
Sistim Pemilihan Berimbang, lih. Pemilihan.
Sistim Pemilihan Distrik, lih. Pemilihan.
Sistim partai tunggal, lih. Partai.
Sistim pemerintahan Demokrasi, lih. Pemerintah.
Sistim pendamaian, 89.
Sistim Perwakilan Berimbang, 171, 178, 171-181.
Sistim politik, lih. Politik.
Sistim satu setengah partai, lih. Partai.
Sjarifuddin, Amir, 219.
Socialist legality, 224.
Solzhenitsyn, Alexander, 95.
Sosialisme, 85, 224; Indonesia, 75.
Sosialis Demokrat, 84.
Sosialis Ilmiah, 79.
Sosialis Utopia, 79.
Sosialisasi politik, lih. Political socialization.
Sosiologi, pengaruh terhadap Ilmu Politik, 20-21.
Soviet of Nationalities, 150, 188.
Soviet of the Union, 150, 188.
Soviet legality, 224.
Sovyet Tertinggi, 90, 157, 188-189, 217-218.
Stahl, 58.
Stalin, 84, 86-88, 88, 218.
Staatslehre, lih. Ilmu Negara.
Structural-functional approach, lih. Ilmu Politik.
Stuart, 152.
Suara terbanyak, 196, 198, 201, 203, 204.
Sukarno, Ir, 18, 71, 72, 73, 128, 158, 220, 229.
Symposium Hak-hak Azasi Manusia, 76.
Synyavsky. Andrei, 95.
System analysis approach, lih. Ilmu Politik.
Tanggung jawab menteri, lih. Eksekutif, Inggris.
Teori, 30.
Teori politik, 30-32; aspek-aspek: 30-31; macam, 30, 31; valutional, 30; sistematis, 31, 32.
Tentara Merah, 91.
Thamrin, Husni, 172, 191.
The Fathers of the Constitution, lih. Konstitusi Amerika Serikat.
The Four Freedoms. lih. Hak-hak Azasi.
Cendekiawan, Uni Sovyet, 95.
Trias Politica, 57, 139, 149, 152-159; Perkembangan konsep, 152-157; abad ke-20, 156-157; di Eropa, Inggris, 155; Amerika Serikat, 154-155; Negara-negara Komunis, 157; Indonesia, 72, 157-159.
Trotzky, 85.
Unesco, 3, 20.
United Nations Organization, lih. PBB.
Universal Declaration of Human Rights, 121, 123; 227.
UUD, 96-120; definisi, 96; fungsi, 97-98; abad ke-19, 100; ciri-ciri, 102-103; pergantian, 105-106; perubahan, 106; perbandingan di Eropa, 116; penguji, 107; perbandingan dengan UU, 108; supremasi, 106-108; beda dengan

Konstitusi 96: dan konvensi 103-104: bentuk. 108-114: sifat flexible 116: flexible Inggris 115: flexible Selandia Baru 115-116: Kaku. 116 Tak-tertulis. lih. Konstitusi: Tertulis Lih. konstitusi: Amerika Serikat. 112-114. 141. 148-150: Negara-negara baru. 106: UUD Indonesia. 105: 116-120: UUD 1945. 71. 72. 75. 96. 101, 117-118, 119-120: 128-137. 158-159. 192. 193. 194. 195. 196. 197. 198. 201. 202. 219-220: 228-230: penjelasan. 104-105: sifat flexible. 118-120.
UUD-1949. 118. 129. 192. 229.
UUD-1950. 118. 129. 192. 229.

UUD Pakistan. 67. 216.
UUD Negara-negara Komunis. 100-101: Uni Sovyet. 58. 87. 89. 150.
UU Pokok Kejaksaan. 130.
UU Pokok Kehakiman. 130. 132. 158, 228. 229
UU Pokok Kepolisian. 130.
UU Pokok Tenaga Kerja. 130. 135. 136, 138.
Veto. Presiden Amerika Serikat. 215.
Volksraad. 172: 190-191: Fraksi: Indonesische Nationale Groep. 172: Nasional. 172: PPBB. 172.
Volonte Generale, 174.
Vyshinsky. Andrei Y., 100. 157. 166, 189. 218. 225.
Wade. E.C.S., 97.
Weber. Max. 5. 41.
Welfare State. lih. Negara Kesejahteraan.
Wilopo. 219.
Yamin.Muhamad. 129. 172.
Zaken Kabinet. lih. Kabinet.
Zoon Politikon. 19.

Index edisi kedua disusun oleh Suzy Sudarman

R1 083462